

THE
CANADIAN
INTERNATIONAL
TRADE TRIBUNAL



AN INQUIRY INTO TEXTILE TARIFFS

JP

VOLUME 1: REPORT

February 1990

REFERENCE NO. MN-89-001

**AN INQUIRY
INTO
TEXTILE TARIFFS**

VOLUME 1: REPORT

Canadian International Trade Tribunal

The Canadian International Trade Tribunal is an independent quasi-judicial body which reports to Parliament through the Minister of Finance. It was established on December 31, 1988, by the *Canadian International Trade Tribunal Act*. The Tribunal hears appeals from rulings by Revenue Canada, Customs and Excise, on matters such as customs, excise and sales tax decisions. The Tribunal makes findings on whether or not imported goods which have been found to be dumped are injuring Canadian production of like goods. It also conducts import safeguard inquiries at the request of the government or domestic producers. Finally, the Tribunal acts almost as a standing commission of inquiry with powers to conduct research, hold public hearings and report on a broad range of matters relating to the economic, trade or commercial interests of Canada.

For further information, write to the Secretary, 365 Laurier Avenue West, Ottawa, Ontario, K1A 0G7.

© Minister of Supply and Services Canada 1990	© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990
Available in Canada through	En vente au Canada par l'entremise des
Associated Bookstores	Librairies associées
and other booksellers	et autres libraires
or by mail from	ou par la poste auprès du
Canadian Government Publishing Centre	Centre d'édition du gouvernement du Canada
Supply and Services Canada	Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9	Ottawa (Canada) K1A 0S9
Catalogue No. F43-1/89-001-1	N° de catalogue F43-1/89-001-1
ISBN 0-660-55687-1	ISBN 0-660-55687-1
Price subject to change without notice.	Prix sujet à changement sans préavis.

FOREWORD

The inquiry into textile tariffs posed an exceptional challenge for the Canadian International Trade Tribunal in its first year of existence. We were pleased to take on this important and complex task.

The Minister of Finance asked us for advice on the Government's plan to reduce Canada's textile tariffs to levels more in line with those of other industrialized countries.

We have concluded that lower textile tariffs will benefit the clothing industry, other industrial users of textiles and consumers. The textile industry will face yet another adjustment challenge. We think, nonetheless, that firms in the industry will react to a gradual reduction in their tariff protection, as they have to other pressures, by becoming still more competitive and outward looking.

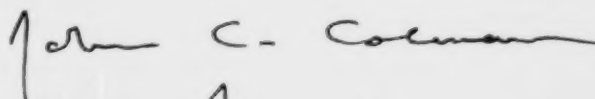
Our recommendations reflect the goal of easing the textile industry's adjustment to lower tariffs, while ensuring that the desired benefits of the Government's plan are realized. They also reflect our belief that a simpler textile tariff structure, more in tune with Canada's present circumstances, would best serve producers and consumers of textiles.

We want to thank the firms and industry associations that worked with us on the inquiry. Almost 500 firms in the textile, clothing and other downstream industries filled out questionnaires and provided us with their financial statements. In six weeks of public hearings, we heard testimony from over 80 firms. Industry associations such as the Canadian Textiles Institute and the Canadian Apparel Manufacturers Institute provided us with important submissions, as did many individual firms.

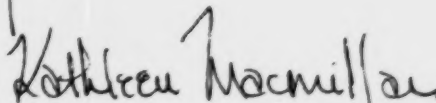
Members of these industries, working with us, gave us a feel for our subject that no amount of research and analysis could have matched. They also held up a mirror to themselves. We hope that what they have learned with us about their activities and competitive prospects will assist them in tackling the challenges they face in the 1990s.

Our staff have worked hard and well on behalf of both the Tribunal and interested parties. We would like to thank them for the long hours they devoted to this inquiry during the past year.

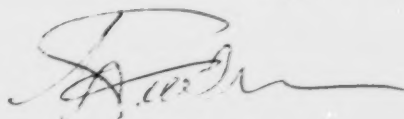
Chairman: John C. Coleman



Vice-Chairman: Kathleen E. Macmillan



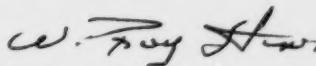
Member: Arthur B. Trudeau



Member: Sidney A. Fraleigh



Member: W. Roy Hines



1. Scope

These recommendations apply to the portions of the textile industry which produce fibres, yarns, fabrics and certain specialty products, and which generally serve as inputs in the manufacture of other products. Employment in this narrowly defined portion of the industry is approximately 33,000, compared to 61,000 in the entire industry as defined by Statistics Canada.

2. Tariff Rates and Structure

- (a) Canada's MFN textile tariffs should be reduced gradually to the following maximum levels:
 - fibres 5 percent
 - yarns 10 percent
 - fabrics, woven and knitted 16 percent
- (b) Current tariff rates for all specialty textiles should be reduced by one-third.
- (c) Any specific duties on textile products should be converted to their ad valorem equivalents and those rates should then be reduced, as required, to be consistent with the proposed rate structure.
- (d) All tariffs on fibres, yarns and fabrics whose rates are currently below the recommended maximum levels should not be changed.

3. Pace of Implementation

The target rates for each tariff item should be achieved by annual reductions of one percentage point. This will result in implementation schedules of up to four years for most fibres, up to three years for most yarns and up to nine years for most fabrics, including specialty textiles.

4. Start of Implementation

- (a) The reductions in textile tariff rates should be delayed until 1991 to allow the Government to get full credit for them in the current round of GATT negotiations scheduled for completion at the end of 1990.
- (b) If the completion of the negotiations is significantly delayed, the Government should still consider implementing these textile tariff reductions in 1991, but not "binding" them in the GATT until it has received adequate credit for them in the negotiations.

5. Exceptions

The tariff structure should apply without exception to all products produced by the textile industry as defined for the purposes of this inquiry. However, the simpler structure will leave untouched those items whose tariffs are already below the proposed maximum rates for fibres, yarns and fabrics. This amounts to some 117 of the total of 568 tariff items included in our definition of the textile industry.

6. Proposals for Tariff Elimination or Accelerated Reductions

In the course of its inquiry, the Tribunal received many representations for MFN tariff elimination or accelerated FTA tariff reductions on specific products. A list of these representations is contained in Volume 2 of this report. We recommend that the Government take early action on those representations which are noted as having received support from all interested parties and that it review the other items as soon as possible.

1. Introduction

(a) The Inquiry

In a letter dated February 6, 1989,¹ the Minister of Finance asked the Canadian International Trade Tribunal to give advice to the Government on how to reduce textile tariffs to levels which would be more in line with those of other industrialized countries.

The Tribunal undertook an ambitious year-long program of plant visits, public hearings and analysis involving the efforts of hundreds of industry participants and many representatives of industry associations, researchers and counsel. Tribunal members visited over 40 firms from Vancouver, British Columbia, to Bridgetown, Nova Scotia, in order to appreciate, first-hand, the production and distribution processes in the textile, clothing and other downstream industries. Almost 500 firms filled out questionnaires and submitted financial statements, providing a picture of these industries never before available. Hundreds of pages of research were generated by the Tribunal research staff and independent experts.

At three public hearings, lasting six weeks in all, more than 80 firms gave testimony. These hearings gave interested parties an opportunity to tell their story and to question one another on their different points of view. They gave Tribunal members a chance to ask questions, to make sure the facts compiled by our research staff were accurate and to get reactions to illustrative tariff reduction options before making final recommendations.

(b) Terms of Reference of the Inquiry

The main issue before us was not whether the Government's plan to reduce Canada's textile tariffs should go ahead, but how it should be implemented.

The terms of reference were controversial. Many in the textile industry considered that the whole project was misconceived. They argued that Canada should not unilaterally reduce its textile tariffs at a time when the industry was struggling to adjust to the Canada-United States Free Trade Agreement (FTA) and when textile tariffs and the future of the Multi-fibre Arrangement (MFA) were being discussed in the GATT Multilateral Trade Negotiations in Geneva. Since Canada's tariffs on all products were generally higher than those of other industrialized countries, why were textiles being singled out?

Textile industry representatives further argued that differences in nominal tariffs were less relevant than differences in the overall level of border protection. They suggested that Canada's overall protection of the textile industry was not excessive. They pointed to the shrinking of bilateral tariffs under the FTA, the concessionary items which make Canada's textile tariffs, measured on a duty-collected basis, lower than most-favoured-nation (MFN) rates, and, compared to the United States, Canada's less extensive system of MFA-sanctioned voluntary export restraints (VERs) on textile imports from "low-cost" sources.

1. The text of the letter is appended to the report in Annex A.

The textile industry argued that investment and production would shift to the United States if Canada allowed its overall level of border protection to fall below that of the United States. It doubted that clothing and other downstream manufacturers would pass on to consumers any cost savings from tariff reductions. In its view, the proposed tariff reductions would cause more harm to the textile industry than benefits to its customers.

The clothing and other downstream industries generally supported the terms of reference, although some viewed them as too little and too late. The clothing industry argued that there should be immediate and substantial reductions in textile tariffs. Tariffs should be removed on textile products not made in Canada. It recalled its disappointment with FTA provisions limiting duty-free access to the US market for garments made from third-country fabrics. Expectations of making large inroads into the US market on the basis of distinctive fabrics and fashions had been frustrated. Textile tariff reductions and elimination were necessary to help them remain competitive in the Canadian market.

The clothing industry, other downstream industries and retailers all agreed with the assumption in the terms of reference that textile tariff reductions would result in lower prices for consumers, given the competitive markets in which they operate.

2. Overview of the Textile and Downstream Industries (Chapters II and III of the Report)

The Minister's letter asked us to consider how tariff reductions would affect the textile and textile-using industries. We first had to define the industries and understand the connections among them, their competitive situation and major economic characteristics and challenges.

We decided to define the textile industry narrowly to include only the fibre, yarn and fabric components of the broader industry and a number of specialty textiles, such as felts and non-woven products. Our tariff recommendations would not apply, therefore, to products such as carpets, canvas, bed linen and other products considered by the Canadian Textiles Institute (CTI), Statistics Canada and others to form part of the textile industry. Producers of these goods would benefit from tariff reductions on fibres, yarns and fabrics. In 1988, roughly 33,000 people were employed in the textile industry as we have defined it. This compares to employment of 61,000 for the primary textile and textile product industries as defined by Statistics Canada.

Turning to textiles, we see an industry that has been performing well. It has adapted quite successfully to a series of trade, technological and market pressures. The industry has rationalized and restructured, concentrating on a more specialized product range, with a greater focus on textiles for industrial uses and export markets. The interdependence between the textile and clothing industries, although lessened, is still very strong.

The capital intensity of the textile industry is substantially higher than that of the clothing industry. In the past decade or so, the industry has invested heavily in upgrading machinery and equipment, in response to competitive pressures. The Government has assisted this investment through the Canadian Industrial Renewal Board (CIRB).

Labour-productivity advances in the textile industry outpaced those in the clothing and manufacturing sectors over the 1984-88 period. Employment reductions and increasing capacity utilization rates in the textile industry largely explain its better than average productivity performance.

The financial picture of the textile and textile-using firms was analyzed for the Tribunal by Clarkson Gordon. Its analysis showed that, on the basis of key financial indicators, the Canadian textile industry's performance between 1984 and 1988 exceeded the Canadian manufacturing average and that of the US textile industry. Clarkson Gordon also found the Canadian clothing industry to be highly profitable.

The value of imports accounted for 41 percent of the textile market in 1988, slightly more than the average for manufacturing industries as a whole, but substantially more than the 28 percent import market share for the clothing industry. The United States is the largest source of Canada's textile imports, accounting for one-half in 1988. Roughly 30 percent of textile imports into Canada originate in developing countries, compared to about 50 percent of textile imports into the United States. In recent years, developing countries have increased their share in Canada's textile imports more rapidly than their share of US textile imports, albeit from a much lower base. Approximately two-thirds of Canadian clothing imports are purchased from developing countries.

Textile and clothing imports into Canada face higher tariffs than most other goods. Many clothing and textile imports from developing countries are also restrained by VERs under the provisions of the GATT-sanctioned MFA.

SELECTED INDICATORS 1988			
	Textiles	Clothing	Total Manufacturing
Total Shipments (billions of dollars)	3.9	6.4	288.5
Import Share (FOB) of Apparent Market (%)	41	28	40
Export Share of Total Shipments (%)	17	7	38
Employment (thousands)	33	120	1,913
Return on Equity 1984-88 Average (%)	16.1	15.6	12.1
Sources: CITT survey, Statistics Canada and Clarkson Gordon.			

3. Tariff Comparisons (Chapters III and IV of the Report)

(a) Tariff Comparison Methods

In order to compare tariffs and establish tariff reduction targets, we had to address some key measurement issues:

- Which countries should form the basis for tariff comparisons?
- Should we take account of concessionary textile tariffs?

- What about tariff reductions under the FTA?
- Should we take into account non-tariff barriers such as VERs?

(I) Countries of Comparison

The Minister's letter directed us to make recommendations on reducing Canadian textile tariffs to levels comparable with those of our major industrialized trading partners. This suggested to us that the United States, the European Economic Community (EEC) and Japan should be the main focus of tariff comparisons, since together these countries account for 85 percent of Canadian imports. Accordingly, we could not accept the textile industry's suggestion that we take account of a number of smaller industrialized and newly industrializing countries which have relatively high textile tariffs. Because of the high proportion of Canada's trade accounted for by the United States, we agreed with the textile industry that the United States should receive the most weight in the tariff comparisons.

(II) Concessionary Tariffs

Textile producers argued that average MFN rates overstate true tariff protection. Canada has many concessionary textile tariff items that eliminate or reduce actual duties paid on imported goods. On a duty-collected basis, average Canadian tariffs are lower than average MFN tariffs.

We decided not to use "average duties collected" for our tariff comparisons. Most concessionary provisions are not "bound" in the GATT. They usually pertain to goods not produced in Canada, and MFN rates could be re-imposed if there were prospects of Canadian production. Furthermore, the testimony of textile producers and users suggested that actual tariff rates, not some average based on duties collected, are more likely to influence prices, sourcing patterns and costs in the marketplace.

(III) The FTA

The CTI argued that when FTA tariff reductions are fully implemented, Canada's average textile tariffs will be lower than those of other industrialized countries. This is because roughly one-half of Canada's textile imports come from the United States and these will be entering free of duty. If textile imports from all sources, including the United States, were used as weights in calculating average tariffs, Canadian tariffs would be about one-half the level suggested using average MFN (third-country) tariffs.

We considered that our terms of reference were clearly aimed at adjusting third-country tariffs as a complement to the FTA tariff reductions; therefore, we used third-country imports as weights for average Canadian and US tariffs. To do otherwise would imply that textile importers sourcing from Europe or the Pacific Rim face lower tariff costs than is actually the case.

(IV) Voluntary Export Restraints

Voluntary export restraints (VERs) on textile and clothing imports received considerable attention both at the hearings and in the research program, although no reference was made to them in the inquiry's terms of reference.

Despite extensive analysis, we were unable to arrive at a conclusive measure of the different protective effects of the Canadian and US VER regimes. We were influenced, nonetheless, by the arguments of the textile industry and by the research of our staff which indicated that quota coverage in the United States may be tighter and more comprehensive than in Canada.

(b) Main Findings of Tariff Comparisons

There are significant differences in the structure of textile tariffs between Canada, Japan, the EEC and the United States. EEC and Japanese tariffs are less dispersed and are differentiated to a far lesser degree among products than those of Canada or the United States. Although the US system is similar to that of Canada in its complexity, there are important differences in how Canada and the United States treat similar products.

The average MFN textile tariff¹ for Canada is 15.7 percent, compared to 10.5 percent for the United States. Canadian tariffs are significantly higher for specialty textiles, knitted fabrics and man-made fabrics. However, average Canadian tariffs on fibres and on woollen products are lower than those of the United States. Both Canadian and US average textile tariffs are considerably higher than those of the EEC and Japan, which average roughly 6 and 4 percent, respectively.

4. Tariff Reduction Options and Recommendations (Chapters V and VI of the Report)

At the October hearing, we explored two tariff reduction options: a proportionate reduction in tariffs and a simpler tariff structure that provided standard maximum rates for fibres, yarns and fabrics. We also examined various time periods for implementation. The options were tested with interested parties, and their reactions assisted us greatly in arriving at our final recommendations.

(a) Our Recommendations and Rationale

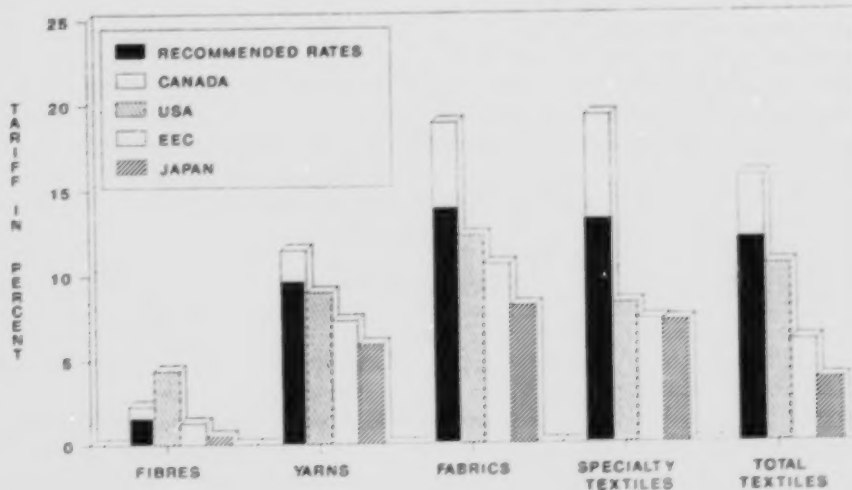
We recommend that Canadian textile tariffs be reduced by moving to a simpler rate structure of maximum rates of 5 percent for fibres, 10 percent for yarns and 16 percent for fabrics. Because specialty textiles are so varied and distinctive, their rates should be reduced by 33 percent, the same average reduction applied to man-made fabrics.

Implementing our tariff proposals will reduce Canadian textile tariffs by an average of 26 percent. Most product groups will still receive more tariff protection than their US counterparts and significantly more than in the EEC or Japan.

We rejected possible reduction schemes which would have eliminated completely the one-third gap between average textile tariffs in the United States and Canada or brought tariffs even lower towards the Japanese or EEC averages. We did so because of the FTA-related adjustments already facing the industry, the prospect of further textile tariff reductions in the MTN and because of the perception that the US VER regime provided more protection than was available in Canada under our VER system.

1. On a CIF evaluation basis. On an FOB basis, average Canadian and US textile tariffs are 16.6 percent and 11.1 percent, respectively.

**TRIBUNAL TARIFF RECOMMENDATIONS
AVERAGE MFN TARIFFS
CANADA, USA, EEC AND JAPAN**



Notes: Tariff schedules for Canada and USA adjusted from an FOB to a CIF basis.
Tariff schedules of Japan and the EEC.
Tribunal tariff recommendations adjusted from an FOB to a CIF basis.

There is much appeal in a less complicated tariff structure. The simpler tariff structure will avoid perpetuating the current tariff's uneven treatment of similar or substitutable products. Natural and man-made fabrics, for example, are often substitutable and yet tariffs on these goods can now differ by as much as 13 percentage points. Moving to a simpler structure "smooths the peaks" of our present system by bringing rates on similar products closer together. It also reduces the disparities in rates between Canada and the United States for products where our rates are particularly high. The simpler structure also avoids cutting for the sake of cutting. Of the 568 tariff rates affecting the textile industry as we have defined it, 117 would not be reduced.

Our recommendations also reflect the advice of interested parties that we should not import the US tariff system by adopting an approach that selected the lower of Canadian or US rates. The result of our recommendations is a "made in Canada" system that is more neutral among products and avoids imposing a structure not suitable for Canadian circumstances.

The new structure improves tariff relativity within textiles and between textile and downstream products. It delivers higher effective protection for the clothing and other textile-using industries.

(b) Pace of Implementation

After considering several options for tariff reductions, including annual proportionate cuts for all products spread over a fixed implementation period, we decided on an approach that would see a one-percentage point per year reduction

for all affected products. This will result in implementation schedules of up to four years for most fibres, up to three years for most yarns and up to nine years for most fabrics, including specialty textiles. We felt this was the fairest approach for two reasons. First, we believed that an annual reduction of one percentage point of tariff protection would affect all producers in roughly the same way, whether they be fibre manufacturers experiencing tariff cuts from around 8 percent down to 5 percent or fabric manufacturers facing reductions from 25 percent to 16 percent. The affected producers have different levels of tariff protection and will face quite different tariff reductions overall. However, the year-by-year adjustment burden should be similar for all products subject to cuts.

We also felt that it was important for those facing the largest tariff cuts, primarily man-made fabric producers, to have the longest time to adapt. This would not have been provided by a proportionate cut approach that phased in all tariff cuts over the same time period. Fibre and yarn producers will face tariff cuts of less than four percentage points, and these reductions will be completed well before those on many fabrics. Lower tariffs on their fibre and yarn inputs will help ease the adjustment of those fabric producers who face tariff reductions of up to nine percentage points.

(c) Date of Implementation and the MTN

Our terms of reference presumed that the tariff reductions would begin in April 1990. We heard strong arguments from the textile community that such an early commencement would pose many difficulties, in light of the fact that the FTA implementation is in its early stages, and the outcome of the negotiations under the Uruguay Round may not be known until early 1991.

We agree with the CTI that it would be preferable to delay implementation until the MTN have been completed, and the Government has made full use of the proposed reductions as bargaining levers in the negotiations. Accordingly, we recommend that the tariff changes be initiated in 1991, as soon as possible after the results of the MTN are known. This approach takes into account the relatively short time remaining before the scheduled completion of the Uruguay Round at the end of 1990.

If there were any significant delay in the completion of the MTN, the Government should still consider following through with the tariff reductions in 1991, provided it is satisfied that Canada will get adequate credit for them in the negotiations. Only when such credit is achieved should Canada offer to bind the tariff reduction schedule in the GATT. The textile tariff reductions need not await the full implementation of the general MTN results. To delay unduly the introduction of these tariff reductions would create uncertainties for producers and consumers of textiles.

(d) Exceptions

The basic philosophy underlying the simpler tariff structure is that exceptions should be few and far between. The simpler structure already has the advantage of sparing from large tariff reductions those sectors whose tariff protection is already below that of comparable products in Canada or the United States. Some of these sectors, such as cotton, are considered to be in a more sensitive position than the industry average and would be put on a more equal footing with the man-made sector as a result of the simpler tariff approach.

This did not prevent us from considering, as asked in our terms of reference, whether there were situations in which rates should remain high or reductions should be phased in over a longer time. In fact, we heard few calls for special treatment in terms of tariff rates. We paid careful attention to the testimony and our staff's research on individual sectors of the industry based on questionnaires and financial statements submitted by firms. We were not able to identify any individual products which should be exempted from the general tariff reduction approach. However, we did hear many arguments that the reductions should be delayed or phased in over a long time period. It was largely in response to these concerns that we recommended that tariff reductions be limited to one percentage point per year and that implementation of the tariff reduction program not begin until 1991.

(e) Proposals for Acceleration or Elimination

Our terms of reference asked us to consider whether any MFN tariffs on imports from third countries should be eliminated or whether any tariff reductions under the FTA should be accelerated.

We received many proposals of this nature. Most were opposed by the textile industry. Although a survey of those affected would undoubtedly reveal that some of the requests would not adversely affect the textile industry, we did not receive sufficient information from applicants and other interested parties to enable us to put forward recommendations on most of these items. Accordingly, we recommend that these requests be pursued further by government officials. For those few products for which sufficient information was provided and little industry opposition tendered, we recommend that concessionary tariff items be established. A list of these and other products that were the subject of proposals for tariff acceleration or elimination is contained in Volume 2 of the report.

We note also that many of the requests made to us for accelerated tariff cuts under the FTA were, at the same time, the subject of negotiations between Canada and the United States. A number of these requests formed part of the agreed list of products, released in November 1989, which will be subject to accelerated tariff reductions.

5. Implications of Recommendations (Chapter VII of the Report)

We believe that our recommendations fully address the various provisions of our terms of reference. Under the tariff proposals recommended here, textile tariffs will fall to levels more in line with, but still somewhat above, those in other industrialized countries. The recommended tariff structure will be simpler, less dispersed and more neutral in its treatment of similar products. It can be seen as a step towards a structure where rates for similar textile products are the same, an objective which could be pursued in the current MTN and future trade negotiations. Effective protection will increase for the clothing and other textile-using industries, putting these manufacturers in a better competitive position vis-à-vis imported products. This was a key objective underlying the terms of reference.

The terms of reference also asked that we examine the economic implications of our tariff recommendations. We found that the textile tariff reductions would generate overall benefits for the Canadian economy by reducing costs to textile-using industries and consumers. These benefits will greatly outweigh the

costs of somewhat lower output and employment for the textile industry. Because we have defined the textile industry very narrowly to include only fibre, yarn and fabric producers and a small number of specialty textile manufacturers, the tariff reductions will be confined to just over one-half of the textile industry as defined by Statistics Canada, the CTI and others. Other textile industries not subject to tariff reductions, such as carpet, bed linen and canvas producers, should actually benefit from tariff reductions to their textile inputs.

Our economic analysis confirmed what we had heard from many textile producers about the industry's competitive situation and capacity for change. Although important, tariff reductions represent only one of many factors with which the industry will be coping over the coming decade. We completed this inquiry with a feeling of confidence in the industry's ability to adjust successfully to our recommended tariff reductions and to the other challenges it faces.

TABLE OF CONTENTS

	Page
FOREWORD	i
RECOMMENDATIONS	iii
EXECUTIVE SUMMARY	v
CHAPTER I — INTRODUCTION	1
1. Terms of Reference	1
2. Organization of the Inquiry	2
3. Organization of the Report	3
CHAPTER II — THE TEXTILE AND DOWNSTREAM INDUSTRIES	5
1. Introduction	5
2. The Policy Environment	6
3. Textiles in the Canadian Economy	6
4. The Textile Industry	7
(a) Definition	7
(b) The Industry and its Market	8
(c) Textile Industry Issues	10
(d) Industry Performance, 1984-88	13
(e) Sales Distribution	16
(f) The 1984-88 Performance in Context	16
5. Downstream Industries	17
(a) The Clothing Industry	18
(i) The Industry and its Market	18
(ii) Clothing Industry Issues	20
(iii) Industry Performance 1984-88	22
(iv) Raw Material Costs and Sourcing	22
(v) Summary Statistics	23
(b) The Home Furnishings Industries	23
(i) Industry Issues	24
(ii) Raw Material Costs and Sourcing	25
6. Highlights	26
CHAPTER III — THE INTERNATIONAL SETTING	27
1. Introduction	27
2. The International Trading Regime	28
3. Sources of Textile and Clothing Imports	30
(a) Canada	30
(b) United States	32
(c) Canada/US Comparison	32
4. Canada's VER Regime	35
5. The US VER Regime	36

	Page
6. Comparison of the Canadian and US VER Regimes	36
7. MTN-Uruguay Round	40
(a) Overview	40
(b) Views of Interested Parties	41
(c) Tribunal's Views	42
8. Highlights	42
 CHAPTER IV — TARIFF COMPARISONS	 45
1. Introduction	45
2. The Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) of Customs Classification	45
3. Comparisons with Other Industrialized Countries	46
4. Canada's Textile Tariff Structure and Rates	47
(a) The Tariff Provisions	47
(b) Concessionary Rates	48
(c) Ad Valorem Tariffs and Specific Duties	50
(d) The Structure and Rates of Canadian Textile Tariffs	50
5. The Structures and Rates of Textile Tariffs in the EEC and Japan	51
6. The Structure and Rates of Textile Tariffs in the United States	52
7. Relativity and Effective Protection	54
8. Tariff Comparison Methods	56
(a) Selection of Rates	57
(b) Should FTA Reductions Be Taken Into Account?	58
9. Main Findings of Tariff Comparisons	59
 CHAPTER V — TARIFF REDUCTION OPTIONS DISCUSSED IN PUBLIC HEARINGS	 63
1. Introduction	63
2. Illustrative Tariff Reduction Options	63
3. Parties' Reaction to the Illustrative Tariff Reduction Options	65
4. Economic Assessment	66
(a) Estimation of the Impact on Prices, Output and Employment	66
(b) Results	66
(i) Views of Industry	68
(ii) Views of Tribunal	68
(c) Benefits and Costs	68
(i) Views of Industry	69
(ii) Views of Tribunal	70
 CHAPTER VI — RECOMMENDED TARIFF REDUCTIONS	 71
1. Introduction	71
2. Tariff Rates and Structure	71
(a) Our Recommendations	71
(b) Rationale	71
(c) Recommendations to Convert Specific Duties to Ad Valorem Rates	75
3. Pace of Implementation of the Tribunal's Basic Plan	75
4. Date of Implementation	77

	Page
5. Exceptions	77
6. Proposals for Acceleration or Elimination	78
 CHAPTER VII — IMPLICATIONS OF THE RECOMMENDATIONS	 81
1. Introduction	81
2. Main Changes in the Canadian Tariff Structure	81
3. Relativity and Effective Protection	83
4. Industry Prices, Output and Employment	84
(a) Textile Industry	84
(b) Clothing and Other Downstream Industries	86
5. Benefits and Costs	86
6. Highlights	87
 LIST OF FIGURES	 89
LIST OF TABLES	92
GLOSSARY OF ACRONYMS	94
 ANNEXES	
Annex A — Letter of Reference	96
Annex B — Tribunal Staff	98

CHAPTER I

INTRODUCTION

1. Terms of Reference

The origins of the Tribunal's terms of reference for this inquiry were set out in a press release of the Minister of Finance dated March 22, 1988.¹ The release announced a three-part program of tariff relief designed to strengthen the competitive position of the Canadian textile and clothing industries in the domestic market. The program included:

- immediate tariff reductions on some specialty fabrics;
- new duty remission programs; and
- a plan to reduce textile tariffs in the future to levels comparable with those in other industrialized countries.

The immediate tariff reductions concerned 13 fabrics and yarns not made in Canada and involved both reductions on tariffs from all countries and the elimination of tariffs on imports from the United States. The new duty remission programs were introduced for denim fabrics imported by both textile and clothing manufacturers; certain greige fabrics, for finishing and use in clothing; outerwear imported by clothing manufacturers; outerwear fabrics imported by textile manufacturers; and girls' and ladies' blouses and shirts imported by clothing manufacturers.

Before going ahead with his plan to reduce tariffs on textiles to levels comparable with those of other industrialized countries, the Minister announced that he would ask the Canadian International Trade Tribunal to advise him on:

- the level to which textile tariffs should be reduced; and
- the pace at which the reductions should take place.

Under section 19 of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, the Minister of Finance can direct the Tribunal to inquire into tariff-related matters. On February 6, 1989, he sent a letter² to the Chairman of the Tribunal which included the following major terms of reference directing the Tribunal to:

- assess the economic impact of bringing Canada's textile tariffs down to levels comparable with those of our major industrialized trading partners;
- make recommendations on the level and pace of tariff reductions that will maximize the economic gains to Canada without causing undue hardship to domestic suppliers of textile products and, in this latter regard, indicate whether there are specific textiles on which the tariff should not be reduced;
- make specific recommendations on the ultimate level to which textile tariffs should be reduced over the next ten years, bearing in mind Canada's objectives in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN) currently underway;

1. The full text of the press release is reproduced in Volume 2.

2. The full text of the Minister's letter is appended to this report in Annex A.

- make recommendations on what should be the pace of the tariff reductions and, specifically, whether the tariffs on some fabrics and yarns could be reduced at an accelerated pace without causing injury to textile producers;
- make recommendations on the scope for accelerated bilateral reductions of textile tariffs under the Free Trade Agreement with the United States;
- assess and make recommendations on the level of relativity that should exist in the tariff protection at the various levels of the manufacturing chain (i.e., from fibres and yarns through fabric to finished product)."

2. Organization of the Inquiry

The inquiry took just over a year to complete. It had many facets and many players. The main participants were firms in the textile, clothing and other downstream industries and in the distribution sector. Representatives of these firms made submissions and appeared as witnesses. The full lists of witnesses and counsel can be found in Volume 2. Through submissions and active participation in the public hearings, the CTI, Dominion Textile Inc. (Domtex) and the Canadian Apparel Manufacturers Institute (CAMI) played leading roles.

In organizing the inquiry, we decided to choose a process which would facilitate input from interested parties and would be transparent.

To establish the facts, we had our staff survey the industry. Close to 500 firms, including textile manufacturers, clothing and other downstream manufacturers, importers and distributors, responded to our questionnaires and submitted financial statements. For the textile industry itself, over 80 firms accounting for over three quarters of the industry's output participated in our survey.

An essential part in understanding the industries and their markets was seeing how the manufacture and distribution of textile and downstream products take place. In April and May 1989, we visited over 40 manufacturing and distribution firms in Nova Scotia, Quebec, Ontario, Manitoba, Alberta and British Columbia.

It was at the public hearings, however, that we were able to test the research produced by our staff and obtain the views of industry on how business is done. We decided to hold a preliminary public hearing to explain how we intended to conduct the inquiry and to give parties the opportunity to comment on our terms of reference and on the research plan of the Tribunal's research staff. This was followed by two lengthy public hearings, one starting in June and the other, in October.

The primary objective of the June hearing was to establish the facts concerning the textile and downstream industries and their markets. We had our research staff prepare a series of background papers for the June hearing dealing with the industry, tariff issues, the international setting and the methods of economic analysis that were to be used. These papers provided the framework and direction for the research program.

Most of the June hearing was, however, devoted to hearing testimony from players in the business. In the course of four weeks, we heard over 80 witnesses. They represented large and small firms in the textile and related industries from across the country. They answered our questions and explained to us how their businesses were run and how they would be affected by reductions in textile tariffs. With this testimony and the staff research work, we achieved a better understanding of the industry and we gathered many of the facts needed to develop our recommendations.

The primary purpose of the two-week October hearing was to give parties the opportunity to review, comment on and question the research prepared by the Tribunal's staff and consultants. A full list of the papers produced can be found in Volume 2 of our report. We thought it essential that this analysis and research be tested in a public hearing, which would permit questions and cross-examination of both our own staff and consultants.

In October, parties focused in particular on the research staff analysis of the responses to the questionnaires received from the textile and downstream industries, on illustrative tariff reduction options and on international issues, such as the MFA, VERs and the MTN. They also questioned consultants on their work for the Tribunal, including Clarkson Gordon (Financial Situation in the Industry), Informetrica Limited (Economic Effects of Tariff Reductions) and Abt Associates of Canada (Benefits and Costs of Tariff Reductions).¹ The October hearing was particularly useful because of what parties told us about the illustrative tariff reduction options put forward by our research staff.

3. Organization of the Report

Our report is divided into seven chapters, including this introductory chapter. In Chapter II, we review the structure, performance, competitive factors and future directions of the textile and downstream industries. Chapter III deals with the international setting, concentrating on factors such as the MFA, VERs and the MTN.

The last four chapters deal with tariffs. In Chapter IV, we analyze the tariff structures of Canada, the EEC, Japan and the United States and we discuss the conceptual questions we faced in comparing tariffs. The final section of this chapter shows actual tariff comparisons focusing in particular on differences in tariffs between Canada and the United States.

Chapter V describes the illustrative tariff options which were developed by the Tribunal staff and which parties considered at the October hearing. The chapter also reviews the October hearing discussions of the probable economic effects of implementing those options.

Chapter VI sets out our tariff recommendations and the rationale underlying them. This chapter also deals with the numerous specific proposals received by the Tribunal for the elimination of MFN tariffs or acceleration of FTA reductions.

The implications of our proposals for the structure of tariffs and changes in effective protection are described in Chapter VII. This chapter also includes an assessment of the economic effects of our recommendations.

Annex A of this report contains the full text of the Minister's letter of reference and Annex B, a list of Tribunal staff who worked on the inquiry.

Our line-by-line tariff recommendations are contained in a separate volume, Detailed Recommendations and Background Papers. This Volume 2 also includes lists of specific proposals by parties for acceleration or elimination of tariffs and additional statistical material, further discussion of technical issues, documents on the organization of the inquiry and a summary of the research program.

1. A list of the eight consultants commissioned by the Tribunal, as well as synopses of their reports for the inquiry, can be found in Volume 2.

CHAPTER II

THE TEXTILE AND DOWNSTREAM INDUSTRIES

1. Introduction

The performance of, and the prospects for, the Canadian textile and downstream industries are issues at the heart of the Tribunal's tariff inquiry. The inquiry arose from concerns about the competitiveness of clothing and other industries using textiles in their operations. In his letter of reference, the Minister of Finance observed that, "since these [textile] input materials constitute a significant portion of the overall cost of manufacturing finished products, the effect of this [high textile tariffs] policy has been to increase costs for the apparel industry, for many other downstream industries which use textiles in their operations, and for consumers." In comparing the level of effective tariff protection for textile and downstream industries, the Minister further observed that "This tariff structure has placed downstream industries at a competitive disadvantage in the Canadian market against imports of the finished products."

The Minister also suggested that the enhanced competitiveness of the downstream industries had to be weighed against the effect of the tariff reductions on the textile industry. A judicious approach to tariff reduction was needed. In his letter of reference, therefore, the Minister affirmed that "Tariff reductions would have to be implemented in a manner that takes into account the importance of the domestic textile industry to the Canadian economy. They should be consistent with the textile industry's ongoing efforts, through heavy investment and rationalization of production, to enhance the viability of its operations and to adjust to the international trading environment. They should also take into account the significant role the industry plays in the economic well-being of many small communities in Canada."

Because of the importance of these issues to our overall recommendations, the Tribunal has devoted considerable time in understanding the performance of, and prospects for, the textile and downstream industries. Our familiarization with these issues began with visits to firms during the spring of 1989. These visits took us across the country, from Nova Scotia to British Columbia. We talked informally with many leaders in the textile, clothing, furniture and retailing industries about their operations and their products. Our inquiry continued through the four weeks of public hearings in June 1989. During those hearings, industry representatives, from the full spectrum of textile and textile-related industries, appeared before us to offer their views and answer our questions on how textile tariff reduction proposals would affect the competitiveness of their industries.

Additional evidence on industry performance was put before us during the October hearing. Clarkson Gordon reported on its analysis of company financial statements. Werner International and the Tribunal staff presented sector profiles resulting from surveys of the textile and downstream industries. Our staff's research findings on the competitiveness of the textile and downstream industries were measured against the performance of those same industries as reported in Statistics Canada data.

This multifaceted approach gave the Tribunal a unique and invaluable perspective on the performance of the textile and downstream industries and their prospects as they enter the 1990s. This perspective helped us to formulate our assessment on two key issues: the potential benefits of textile tariff reductions to downstream industries in Canada and the ability of the textile industry to respond to increased competitive pressure brought about by those tariff reductions.

This chapter sets out our understanding of the competitiveness of the textile and downstream industries. But before embarking on this discussion, we outline briefly Canada's textile policy during the 1970s and 1980s and the relative importance of textile and textile-related manufacturing in the economy.

2. The Policy Environment

The Canadian government has paid special attention to the textile and clothing industries. A series of policies have provided border protection and restructuring assistance enabling the textile and clothing industries to compete more effectively in Canada and abroad. The industries have been protected by high tariffs, in comparison to tariffs on most other manufactured goods, and VERs under the MFA, which governs international trade in textiles and clothing.

The National Textile Policy of 1970 addressed problems arising from increased "low-cost" imports of textiles and textile products, such as clothing and consumer textile items. The Textile and Clothing Board was established as part of this policy to conduct inquiries into situations involving possible injury to Canadian companies and workers arising from import penetration and to formulate recommendations for special measures of protection. The Textile and Clothing Board's recommendations for special protection were to be based on evidence that the affected domestic producers had prospects of continued viability and competitiveness in the Canadian market.

The 1981 National Textile Policy had as one of its main features the creation of CIRB which was charged with, among other things, the task of assisting the textile and clothing industries to restructure and modernize so that they could compete more effectively with imports. CIRB authorized grants, between 1981 and 1986, of approximately \$140 million and \$100 million to assist the restructuring and modernization of the textile and clothing industries, respectively. To qualify for assistance, firms were required to evaluate their marketing strategies, operations and organizational structures. For many firms, the combination of government assistance and internal evaluation led to improved competitiveness.

In 1986, on the occasion of the fourth MFA renewal, the Government announced a new textile policy. The Government reaffirmed its commitment of maintaining a viable level of textile and clothing production in Canada and of ensuring that these industries had a more stable and secure environment in which to plan their future. This was to be accomplished through the international negotiation of a more effective import restraint regime which would provide, among other things, for a substantial moderation in the import growth rate and a better control over import surges in the wake of the high growth in "low-cost" clothing imports in 1983 and 1984.¹ These negotiations appear to have resulted in tighter restraints for clothing imports in particular.

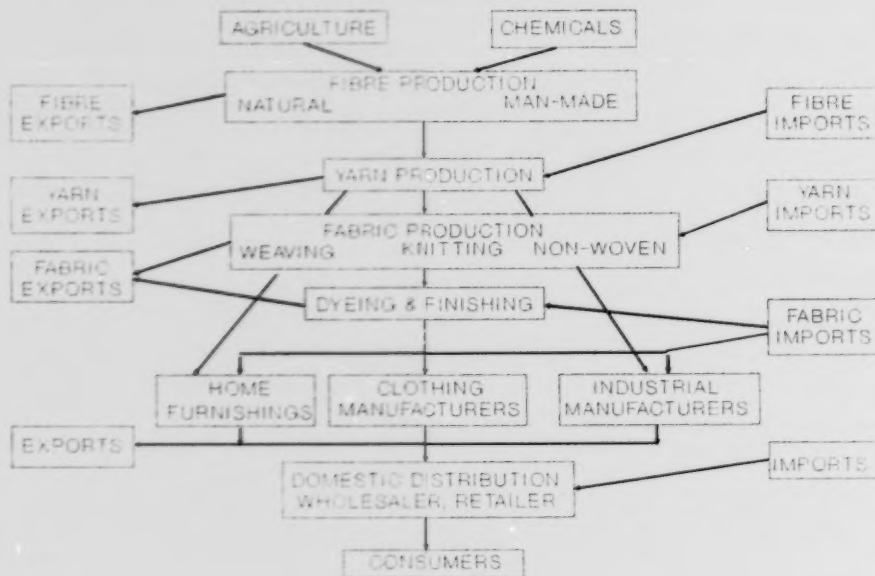
3. Textiles in the Canadian Economy

Textile-based manufacturing comprises a large number of interrelated industries. From the initial fibre stage, the output at each phase of production becomes a primary input component for the next production stage. As can be observed in Figure 2.1, textile manufacturing involves several processes, each with its particular inputs and outputs.

1. Summary of Canada's Bilateral Restraint Arrangements -- Textiles and Clothing. Department of External Affairs, October 1987.

Figure 2.1

THE TEXTILE AND RELATED INDUSTRIES



Source: Adapted from Canadian Textiles Industries. Human Resources Study, Immigration Canada, November 1988.

One focus of the Tribunal's inquiry into textile tariffs has been the supply links between the textile industry and its major downstream industries: clothing, home furnishings and industrial goods. Of these, the principal downstream industry is clothing. The Canadian clothing industry purchases about 40 percent of the total output of the Canadian textile industry. The historically close relationship with the clothing industry remains a fundamental basis for profitable textile manufacturing in Canada.

In 1988, the textile and downstream industries accounted for 5.7 percent of the gross domestic product for the manufacturing sector and under 1.0 percent of the gross domestic product for the total economy. They employed approximately 193,000 people or about 10.0 percent of manufacturing employment. The industries invested about \$350 million, representing 2.0 percent of new investment for total manufacturing. Their combined exports were about \$1.4 billion, representing 1.3 percent of exports of all manufactured commodities. Imports were about \$5.2 billion or 4.3 percent of total imports of all manufactured goods. (See Table 2.1)

4. The Textile Industry

(a) Definition

The letter of reference directs the Tribunal to provide advice on the Government's plan to reduce tariffs on textile fibres, yarns and fabrics to levels comparable with those in other

Table 2.1
PRINCIPAL INDICATORS
TEXTILE AND DOWNSTREAM INDUSTRIES
1988

	Textile and Downstream Industries ⁽¹⁾	% of Mfg.	Total Manufac- turing	Total Economy (Goods & Services)
Gross Domestic Product (billions of dollars)	5.6	5.7	99.1	601.5
Employment (millions)	0.19	10.0	1.9	12.2
Imports (billions of dollars)	5.2	4.3	119.8	153.4
Exports (billions of dollars)	1.4	1.3	109.5	157.3
New Investment (billions of dollars)	0.35	2.0	17.6	123.2
Note: (1) Include primary textiles, textile products, clothing, upholstered furniture and mattresses. Sources: Statistics Canada Catalogues 11-010, 15-001, 61-214, 71-001, 71-529. Industry, Science and Technology Canada (ISTC), <u>Commodity Trade by Industrial Sector, 1984-88</u>.				

industrialized countries. We have interpreted the reference to apply to those products generally associated with the extrusion, spinning, weaving and knitting of man-made and natural fibres by the textile industry and also certain specialty textiles. A complete listing of affected products and tariff items is included in Volume 2 of this report.

Corresponding to these products and tariff items are the relevant industry components of the Canadian textile industry. Table 2.2 identifies the components of the textile industry for the purposes of this inquiry, describing them in terms of Standard Industrial Classification (1980 SIC) categories. Included are the four component groups of the SIC primary textile industry: the man-made fibre and filament yarn industry, the wool yarn and woven cloth industry, the other spun yarn and woven cloth industries, and the broad knitted fabric industry. As well, the specialty fibre, yarn and fabric components of the SIC textile products industry are included (i.e., the natural fibres processing and felt products industry, the narrow fabric industry, the tire cord fabric industry and the thread component of the "other textile products" industries). And finally, the coated fabric component of the floor tile, linoleum and coated fabric industries is included in this definition of the textile industry.

The proposed tariff reductions will directly affect only the tariffs of the fibre, yarn, fabric and specialty components of the textile industry, as defined above. The tariff cuts have not been considered for textile products such as carpets, canvas, household and hygiene products. These textile products are not fibres, yarns or fabrics. Nor are they, for the most part, intermediate products for further processing. They are typically final-use products. This is an important point of emphasis since, in the analysis of the performance of the textile industry which follows immediately, it is the portion of the industry that would be affected by the tariff cuts that is analyzed, not a more broadly defined industry as, for example, is represented by the CTI.

(b) The Industry and its Market

Most establishments in the textile industry are relatively capital-intensive. Many leading textile firms are multinational companies. Most sectors of the Canadian textile industry are dominated by a small number of large firms. The notable exception is the

Table 2.2 DEFINITION OF THE TEXTILE INDUSTRY FOR PURPOSES OF THE PROPOSED TARIFF REDUCTIONS	
Industries included in Proposed Tariff Reductions*	SIC Industry ⁽¹⁾
• Man-made Fibre and Filament Yarn Industry • Wool Yarn and Woven Cloth Industry • Other Spun Yarn and Woven Cloth Industries • Broad Knitted Fabric Industry	Primary Textiles
• Natural Fibres Processing and Felt Products Industry • Narrow Fabric Industry • Tire Cord Fabric Industry • Thread Component of Other Textile Products Industries	Textile Products
- Carpet, Mat and Rug Industry⁽²⁾ - Canvas and Related Products Industry⁽²⁾ - Household Products of Textile Materials Industry⁽²⁾ - Hygiene Products of Textile Materials Industry⁽²⁾ - Contract Textile Dyeing and Finishing Industry⁽²⁾ - Other Textile Products Industries⁽²⁾	
• Coated Fabric Component of the Floor Tile, Linoleum and Coated Fabric Industry	Other
Notes: (1) SIC = Standard Industrial Classification. (2) Carpets, canvas, household, hygiene, contract textile finishing and other textile products are considered as textile downstream industries in this inquiry.	

broad knitted fabric sector which is characterized by a comparatively large number of producers.

The textile industry, as defined for the purposes of this inquiry, employed about 33,000¹ people in the manufacturing of fibres, yarns, fabrics and specialty textiles in 1988. About 90 percent of the employment was in the provinces of Ontario and Quebec, with the bulk of textile production taking place in smaller urban communities. For the sample of firms that responded to the CITT questionnaire of textile manufacturers, over 85 percent of the reported employment in 1988 was in communities of less than 100,000 people.

The apparent Canadian market for textiles was approximately \$5.5 billion in 1988. The market grew throughout the period, but growth slowed in 1988. Total shipments by domestic firms (shipments for both domestic and export markets) grew to about \$3.9 billion in 1988. Growth slowed in 1988, but exceeded that of the apparent market. Total shipments were buoyed by the continued high growth in exports. Domestic shipments grew less rapidly than imports, which captured an additional percentage point of the market. This compares to all manufacturing in Canada which lost four percentage points of the apparent market to imports over the same period. Notwithstanding this performance, the level of import penetration remains higher for textiles than for all manufacturing.² (See Table 2.3)

1. The primary textile industry employed approximately 28,000 people in 1988. The broad textile industry, defined to include both the primary textile industry and the textile products industry, employed approximately 61,000 people in 1988. These numbers, as well as those for clothing, other downstream industries and total manufacturing, were estimated on the basis of 1986 reported employment projected forward on the basis of the growth in Statistics Canada's Labour Force Survey employment estimates. See Volume 2 for further explanation of the estimation procedure.

2. In 1988, domestic shipments met 59 percent of the apparent Canadian market for textiles, as defined for purposes of this inquiry, when imports are valued on an FOB basis. This compares to 60 percent for all manufacturing. When imports are measured on a CIF plus duty paid basis, the domestic textile industry met 55 percent of the apparent Canadian market compared to 59 percent for all manufacturing in 1988 (CITT staff estimates). For a discussion of the "level of trade" measurement issue, see Volume 2.

Table 2.3 APPARENT CANADIAN MARKET FOR TEXTILES* 1984-88 (Millions of Dollars)					
	1984	1985	1986	1987	1988
Total Shipments	3,180	3,149	3,456	3,777	3,885
Exports	382	395	462	545	657
Domestic Shipments	2,798	2,754	2,994	3,232	3,228
Imports (FOB)	1,879	2,004	2,125	2,262	2,289
Apparent Market	4,677	4,758	5,119	5,494	5,517
Domestic Shipments of Apparent Market (%)					
Textiles	60	58	58	59	59
Manufacturing**	64	63	61	62	60
Notes: * Textile industry as defined for the purposes of the proposed tariff reductions. See Volume 2 for explanation of the estimation procedure. ** See Volume 2 for the apparent Canadian market table for all manufacturing. Sources: Trade Analysis Paper, CITT survey, ISTC and Statistics Canada.					

A longer term perspective on the industry is given in Figure 2.2. Since 1961, the primary textile industry¹ has accounted for a falling share of overall manufacturing domestic output and apparent market. Throughout this same period, the primary textile industry has faced somewhat more import competition and exported less of its total production than all manufacturing.

(c) Textile Industry Issues

As pointed out in the introduction to this chapter, the performance of, and prospects for, the Canadian textile industry were central themes in this inquiry. In this section of the report, we identify some views on these issues expressed to us by the Canadian industry.

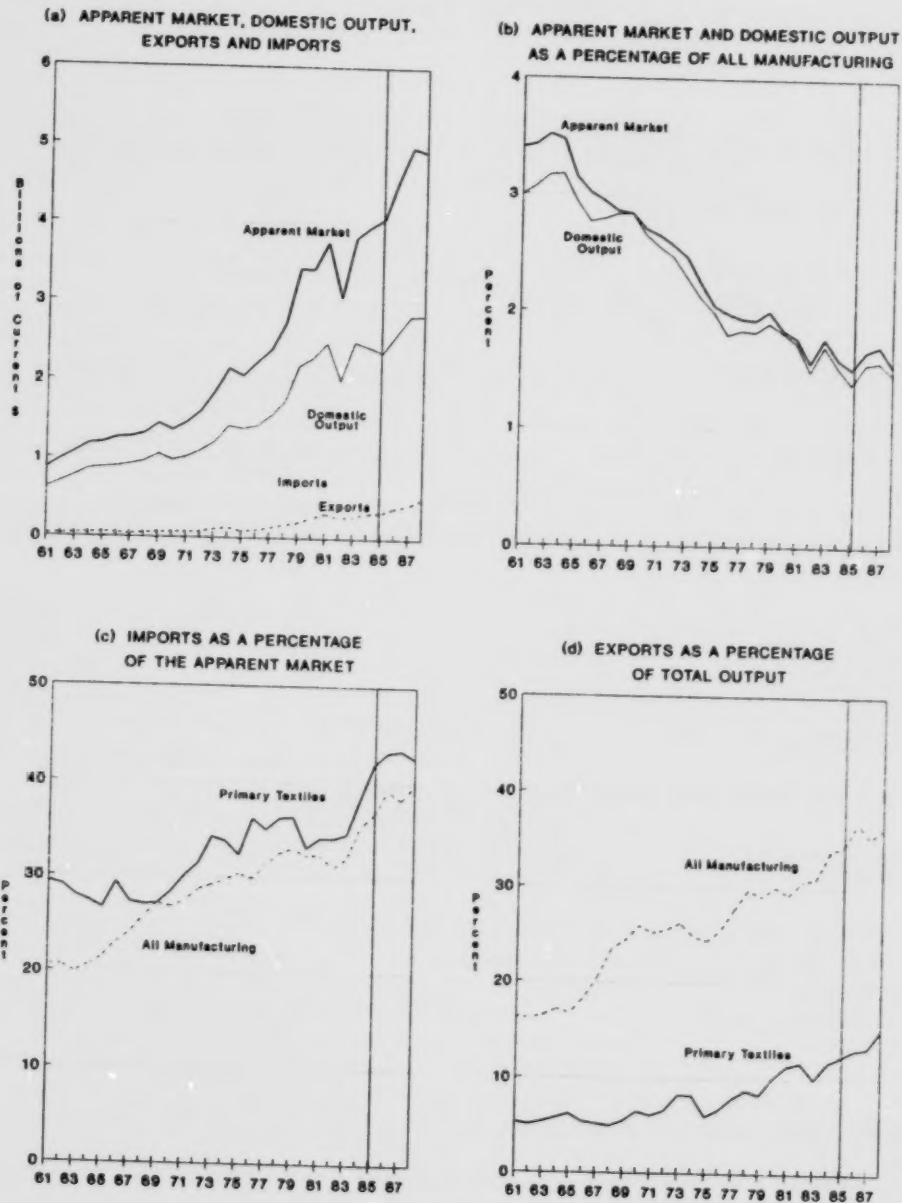
In testimony before the Tribunal, technological upgrading, product line rationalization and the increasing importance of capital investment were discussed and confirmed by several representatives of Canadian textile companies. With the installation of upgraded machinery and equipment, the textile industry has become a more capital-intensive industry. Many textile industry witnesses confirmed that greater capital intensity in the Canadian textile industry has assisted its competitiveness at home and abroad.

Notwithstanding the improved competitiveness of the Canadian industry, some firms expected that imports from "low-cost" sources would continue to cause significant competitive pressures. Indeed, in their view, the modernization of the Canadian industry served only to keep pace with that occurring in the developing countries, while these countries continued to enjoy a labour cost advantage. The firms also expressed the concern that their main customer base, Canada's clothing industry, was being eroded by imports

1. It was not always possible to develop reliable statistics for the textile industry as defined for the purposes of this inquiry. In such cases, statistics for the SIC primary textile industry were used. The primary textile industry corresponds most closely to the textile industry defined for the purposes of this inquiry.

Figure 2.2

**PRIMARY TEXTILES
1961-88**



Notes: SIC primary textile industry.
Imports measured on a CIF duty paid basis.
1986-88 data are CITT estimates based on recent growth in shipments, imports and exports. See Volume 2 for explanation of the estimation procedure.

Sources: Statistics Canada Input-Output Table L Level of Aggregation. Information provided to CITT by Informetrica Limited.

from these sources. As well, they argued that tariffs were not nearly as effective as quotas in providing the level of protection from imports from "low-cost" countries that they believed necessary.

Other firms stressed the importance of non-price factors in competing for markets. These were particularly important in textile sales to the clothing industry where the development of close relations with the customer, just-in-time delivery, a good mix of products, continuity of supply and consistent quality were often more important than the selling price of the product. Some clothing firms expressed the view that non-price factors rendered certain fabrics less susceptible to pressure from "low-cost" imports. In an industry where rapidly changing fashion trends require that initial and repeat clothing orders be met quickly, the longer lead times required for offshore fabric sourcing give a locational advantage to domestic suppliers.

On the issue of import penetration, evidence of some textile firms suggested caution in interpreting the longer term trends. For example, as the Canadian textile industry moved out of the production of certain goods, it often needed to import these goods to complement its own product range or to use as an input in the production of a more processed textile product, for example, the importation of greige goods or yarns to be made into finished fabric.

In other testimony before the Tribunal, most textile firms indicated that the FTA offered interesting challenges. The firms saw themselves able to compete with US companies given sufficient time, prior to the elimination of tariffs on US imports, to establish business ties and distribution channels in the United States and to expand the scale of their operations in Canada.

Several firms feared that reductions in MFN tariffs would adversely affect their ability to generate sufficient profits to finance the investment programs required to compete under the FTA. Some multinational firms indicated that they may be more likely to invest in the United States if Canada, in moving to lower MFN textile tariffs, offered less overall protection from "low-cost" imports than the United States.

Textile firms generally argued against any reduction in tariffs on products from third countries. However, they contended that, if third-country tariff reductions were inescapable, a longer, rather than shorter, phase in period for the tariff reductions would help to mitigate the costs of adjustment.

Some multinational companies told the Tribunal that they were pursuing a program of product specialization and production rationalization aimed at a North American or global market. These firms expected to produce and export a smaller range of products, but in greater quantities than at present, and to increase imports of products produced by their parent or sister companies. One textile producer indicated, however, that it expected to maintain or expand the range of products being produced. This firm pointed to innovations in loom technology which added production flexibility and permitted textile manufacturers to economically produce a larger assortment of fabrics in smaller lots.

A range of corporate strategies was identified by textile firms in Canada as they position themselves to compete in the 1990s. **Dominion Textile Inc.** (Domtex) has focused its production on heavier weight clothing fabrics and industrial fabrics. The firm has become the world's largest producer of denim. During 1989, Domtex modernized and expanded its Drummondville plant making it a world-scale denim manufacturing facility. Through acquisition, the corporation has expanded its denim production in the United States. The company has also secured a leading position in the European workwear market through the acquisition of Europe's largest manufacturer of polycotton workwear and

leisurewear fabrics. In January 1990, Domtex announced its intention to acquire Textiles Dionne Inc., a Quebec-based producer of yarns.

Textiles Dionne Inc. has invested in the latest technology in order to keep its plants as competitive as possible. The company produces a variety of both basic and specialty yarns, and anticipates that it will be able to cope under the FTA, as long as greater pressures are not imposed through additional tariff reductions vis-à-vis other countries.

Du Pont Canada Inc., in conjunction with its parent, has rationalized production in North America and has applied for the immediate elimination of tariffs for a number of products under the FTA.¹ The firm has emphasized industrial fibre products for some time. Du Pont Canada Inc. has positioned itself to pursue export markets through specific product mandates.

The major objective of **Celanese Canada Inc.** (Celanese) has been to pursue export markets and to make the investments required to meet the demands of the technical evolution in the worldwide tire industry and the yarn spinning sector. Celanese has reduced its textile product line to fibre and yarn production, having divested itself of the company's fabric manufacturing facility in 1985 and its carpet manufacturing facility in 1981. The company has expanded its acetate facility and achieved substantial sales growth in Pacific Rim markets in 1988.

Consoltex Canada Inc. has emphasized the production of heavier weight clothing fabrics. The company introduced small batch production equipment which enables it to supply short-run, small volume orders, as well as engaging in longer production runs. This quick response capability has contributed to sales growth in Canada and to the supply of niche markets in the United States.

Through restructuring and equipment upgrading, together with the financial and technical backing which accompanied its acquisition by Innocan Inc., **Cleyn & Tinker Inc.** has readied itself to compete more actively in the United States. The company has pursued accelerated tariff reductions under the FTA. However, the large US mills have not supported Cleyn & Tinker's efforts due to higher US tariffs on wool fabrics.

The **Cambridge Group** has invested heavily in recent years to strengthen its position in the Canadian market and to withstand the effects of tariff reductions under the FTA. The spinning plant has been fully modernized and expanded. The yarn preparation and fabric weaving, dyeing and finishing operations in its towel mill have been upgraded. In both plants, new investments have resulted in increased productivity and better quality control.

Britex Limited has developed a marketing strategy based on the company's strength in producing a range of speciality products through short production runs. It expects to lose some of its Canadian market for standard products to US competitors, but to compensate by increasing sales of speciality products in the US market through niche marketing.

(d) Industry Performance, 1984-88

As part of the Tribunal's industry surveys, textile manufacturers were asked to complete a production-oriented questionnaire and to provide copies of their financial statements for the period 1984-88.² These surveys were carried out in order to assemble

1. For most of these products, agreement was reached for the accelerated elimination of tariffs in 1990 subject to approval processes in both countries.

2. Financial statements from 65 firms were analyzed representing up to 75 percent of the shipments in the textile industry, as defined for purposes of this inquiry. Industry questionnaires from 73 firms were analyzed representing up to 70 percent of the industry shipments. See Volume 2 for further discussion of the sample coverage.

detailed information on the performance of the fibre, yarn and fabric sectors of the Canadian textile industry.

The Clarkson Gordon analysis of the financial statements of the textile industry suggested that, in general, "the industry showed considerable strength in its financial performance over 1984-88, outperforming the manufacturing sector as a whole and its US counterpart industry on key measures of profitability. Fibre manufacturing has been somewhat of an exception, with net losses in early years but near average or above average returns in the past two years."¹

This assessment was based on a review of 13 financial performance indicators, including measures of sales growth, liquidity, leverage and financial returns. Details on these 13 indicators are shown in Volume 2 of this report. In making its assessment, Clarkson Gordon compared the textile survey results against public data in Canada and the United States. In commenting on the validity of the survey data, it concluded that "the [survey] data appear to be reasonably consistent with Statistics Canada data for both textiles and clothing, particularly since differing industry definitions and our efforts to segment firms' activities by industry could account for the remaining differences in the data."² It also noted that the most recent data from Statistics Canada were also based on a sample of firms rather than a comprehensive census. To some extent, Clarkson Gordon argued, the Tribunal's data could be superior to the sample data available from Statistics Canada, due to the audited nature of some of the Tribunal data and the greater attention paid to the classification by industry.

The reported return on equity for the sample of textile manufacturers showed that they were more profitable for their shareholders than other manufacturing industries in Canada or their counterpart industry in the United States. The 16 percent average return on equity over the study period compared favourably with the Canadian manufacturing average of 12 percent and the US textile mill products industry average of 12 percent over the 1984-88 period. As another measure of profitability, the textile industry recorded an average of 8 percent net income to total assets ratio from 1984 to 1988, compared to 6 percent for the Canadian manufacturing sector as a whole.

The results, when broken down between Quebec and Ontario, indicated that Ontario firms had shown the more favourable results with regard to financial performance, with a return on equity of 27 percent, for example, versus 11 percent for Quebec, 1984-88 average, and a net income to total assets ratio of 13 percent versus 6 percent for Quebec.

The staff analysis of the questionnaire replies of the fibre, yarn and fabric sectors of the domestic industry showed the **fibre sector** as experiencing the smallest overall increase in total output with a level of import penetration comparable to the textile industry average (see Figure 2.3). Fibre producers achieved the greatest improvements in labour productivity of any sector and, coupled with only modest growth in output, saw a substantial reduction in their workforce. Financial performance, as reported in the Clarkson Gordon analysis, lagged the industry average, but showed a marked improvement over the 1984-88 period. This sector had the highest export to total output ratio in the industry, reflecting the greater specialization of production and the international nature of the market.

For the **yarn sector**, the growth in output, level of import penetration and the export ratio were comparable to the overall textile industry average. However, it was the

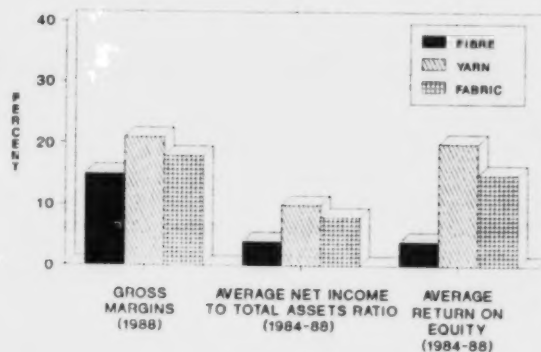
1. *Financial Analysis of the Canadian Textile and Downstream Industries*, 1984-88, Clarkson Gordon, October 1989.

2. *Ibid.*

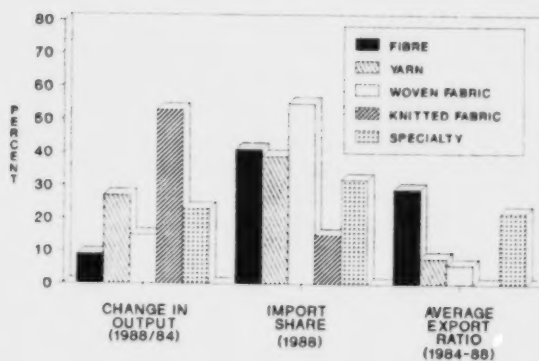
Figure 2.3

TEXTILE INDUSTRY INDICATORS 1984-88

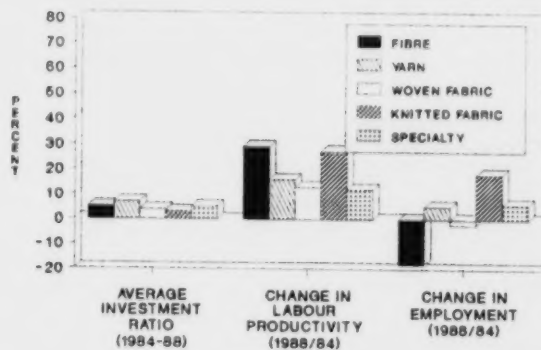
FINANCIAL



MARKET



OTHER



Sources: CITT survey and Clarkson Gordon.

man-made yarn component which drove this sector, as the natural yarn component reported almost no growth and little exports and faced a high, although declining, level of import penetration. The financial performance of the sector exceeded the industry average for returns on equity and assets. Gross margins for the man-made and natural yarn manufacturers were comparable in 1988. This sector also had the highest investment to output ratio in the industry with the investment ratio being higher in the natural yarn component. Advances in labour productivity for the sector were comparable to the industry average.

The **fabric sector**, as analyzed, contained three major components consisting of broadwoven fabrics, knitted fabrics and specialty textiles. The performance of the fabric sector, as measured by most of the indicators, was close to the textile industry average. Within the fabric sector, the output growth of the **broadwoven fabric** component was lower than the textile industry average. It faced a high level of import penetration and had a low export to output ratio. It reported a moderate gain in labour productivity and a somewhat reduced employment level. The man-made portion of the broadwoven fabric sector surpassed the natural portion in most measures of performance, including output growth, market share, exports, investment and gross margins.

The **knitted fabric** component had the highest growth in output over the period, very low exports and the lowest level of import penetration in the industry. The high output growth was paralleled by substantial gains in labour productivity and increased employment. Knitted fabric producers recorded the lowest gross margins in the fabric sector.

The **specialty textile** sector was defined, for the purposes of this analysis, to include a number of distinct products, including coated fabrics, papermakers' and other felts, tire cord fabrics and narrow fabrics. This sector registered average growth in output, faced lower than average import penetration and had the second highest export to output ratio in the industry. The sector also had moderate gains in labour productivity.

(e) Sales Distribution

The markets for textiles changed somewhat during the 1984-88 survey period. Clothing remained the dominant market for the industry, although declining from 45 percent to 41 percent of sales. Sales for household use, mainly carpets, increased marginally to 16 percent, while sales to the upholstered furniture market declined marginally to 6 percent. Sales for other use, mainly industrial applications, increased marginally to 22 percent, while exports increased from 11 percent to 15 percent. The man-made yarn, man-made fabric and specialty textile sectors contributed the most to the increase in exports.

(f) The 1984-88 Performance in Context

The strong performance of the Canadian textile industry, from 1984 to 1988, as suggested by an analysis of the survey responses, is also shown in published statistics. Table 2.4 shows that, for the same period, the textile industry exceeded all manufacturing in terms of growth in real domestic product, labour productivity and capacity utilization. It has, however, fallen behind in terms of new investment and employment growth. Of particular note in the table is the fact that labour productivity in the textile industry approached that for all manufacturing in 1988.

Table 2.4
SUMMARY STATISTICS FOR TEXTILES
1984-88

(Values Expressed in 1988 Dollars)

	1984	1988	AAI(%) 1984-88
REAL DOMESTIC PRODUCT (millions of dollars)			
Textiles*	1,256	1,638	6.9
All Manufacturing	82,667	99,124	4.6
% of Mfg.	1.5	1.7	
TOTAL EMPLOYMENT (000's)			
Textiles*	34	33	-0.7
All Manufacturing	1,722	1,913	2.7
% of Mfg.	2.0	1.7	
PRODUCTIVITY (RDP \$ 000/employee)			
Textiles*	37	50	7.8
All Manufacturing	48	52	2.0
% of Mfg.	77.1	96.2	
NEW INVESTMENT (millions of dollars)			
Textiles**	131	164	5.8
All Manufacturing	9,485	17,616	16.7
% of Mfg.	1.4	0.9	
NEW INVESTMENT (% of RDP)			
Textiles**	10.4	10.0	-1.0
All Manufacturing	11.5	17.8	11.5
% of Mfg.	90.4	56.2	
CAPACITY UTILIZATION			
Textiles***	80	97	4.9
All Manufacturing	78	83	1.6
Notes: * Textile industry as defined for purposes of the proposed tariff reductions. See Volume 2 for an explanation of the estimation procedure. ** Primary textile industry (estimate). *** Primary textile industry. AAI = Average annual increase. RDP = Real domestic product. Sources: Statistics Canada Catalogues 13-001, 15-001, 34-250, 34-251 and 61-214 and CANSIM Matrices 4664 and 8003.			

Notwithstanding the industry's overall strong performance, the textile industry has been more affected by cyclical developments in the 1980s than have the manufacturing industries overall, as shown in Figure 2.4. The primary textile industry was hit hard by the recession in the early 1980s - more so than either the clothing industry or all manufacturing. However, it outperformed the other sectors during the height of the cycle and outpaced the real output growth of both clothing and total manufacturing from 1981 to 1988.

5. Downstream Industries

There is a strong interdependence between the textile industry and downstream industries, such as clothing and home furnishings (including household textile products, carpets, upholstered furniture and mattresses). Other industries using textiles are not described in this chapter, as many markets are involved, and textile inputs generally account for a comparatively smaller percentage of overall production costs.

Figure 2.4

**INDEX OF RDP* FOR PRIMARY TEXTILES, CLOTHING
AND TOTAL MANUFACTURING**



Note: * RDP = Real domestic product measured in 1981 dollars.

Sources: Statistics Canada Catalogue 15-001 and CANSIM Matrix 4664.

The clothing and home furnishings industries employed approximately 145,000 people in 1988 compared to 33,000 people in the textile industry, as defined for the purpose of this inquiry. Shipments of the clothing and home furnishings industries amounted to \$9.1 billion in 1988 compared to \$3.9 billion for the textile industry. (See Figure 2.5)

(a) The Clothing Industry

In addition to a wide range of clothing for consumers, the clothing industry also produces garments for industrial and institutional use. Principal products include women's, men's and children's wear, foundation garments and a wide range of knitted clothing, such as T-shirts, underwear, sweaters and hosiery.

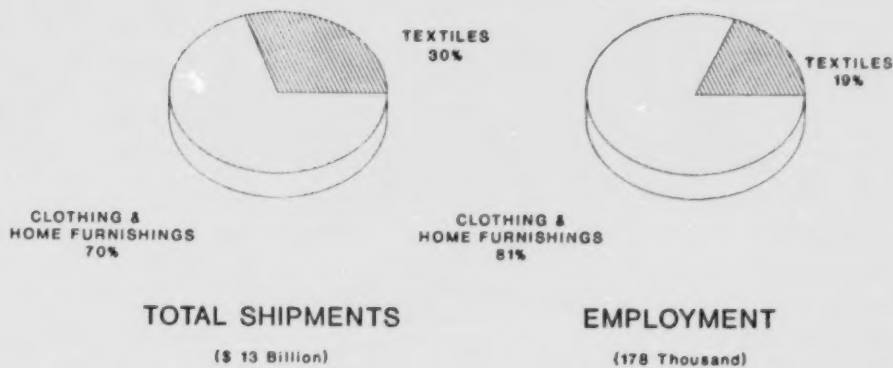
(i) The Industry and Its Market

The clothing industry is relatively labour-intensive and is generally made up of smaller companies than the textile industry. The more successful firms tend to stress responsiveness to changing trends, variety and design. Some of the major companies in the clothing industry are Dylex Limited, Nygard International Ltd. and the Algo Group Inc. As in the textile industry, the clothing industry has undertaken substantial restructuring. It has introduced automated processes to the design and cutting stages of production. Generally speaking, however, sewing remains quite labour-intensive.

Total employment in the clothing industry increased from nearly 111,000 people in 1984 to an estimated 120,000 people in 1988. The industry was concentrated in Quebec (57 percent of employment), Ontario (31 percent) and Manitoba (6 percent). Manufacturers

Figure 2.5

**TOTAL SHIPMENTS AND EMPLOYMENT FOR TEXTILE AND
CLOTHING & HOME FURNISHINGS INDUSTRIES
1988**



Sources: CITT survey and Statistics Canada.

were located primarily in large urban centres such as Montréal, Winnipeg and Toronto. Production of clothing accounted for 18 percent of the manufacturing employment in the Montréal area, 17 percent in the Winnipeg area and 6 percent in the Toronto area.¹

The apparent Canadian market for clothing was approximately \$8.2 billion in 1988. The market grew throughout the period, but growth slowed in 1988. Total shipments of Canadian firms were about \$6.4 billion in both 1987 and 1988. Although declining in 1988, exports recorded a sizable increase over the study period, but from a small base. Imports, over the 1984-88 period, captured an additional three percentage points of the apparent market. This is a similar import penetration trend as for manufacturing overall. It is, however, an import growth which is about twice as high as that for textiles. Nonetheless, in 1988, the domestic clothing industry met 72 percent of the domestic market demand, measured by value, compared to 60 percent for all manufacturing (see Table 2.5) and 59 percent for textiles.²

A longer term view of the industry is shown in Figure 2.6. In the 1961-88 period, the clothing industry, like the textile industry, accounted for a declining share of Canada's overall manufacturing industry. However, the clothing industry faced less import penetration in the domestic marketplace than either the textile industry or manufacturing in total.

1. Employment distribution data from: *Clothing Industry Profile*, ITC, 1988.

2. In this calculation, imports are valued on an FOB basis. Measured on a CIF plus duty basis, the domestic clothing industry met 67 percent of the domestic market demand in 1988 compared to 59 percent for total manufacturing and 55 percent for textiles (CITT staff estimates). For a discussion of the "level of trade" measurement issue, see Volume 2.

Table 2.5
APPARENT CANADIAN MARKET FOR CLOTHING
1984-88
(Millions of Dollars)

	1984	1985	1986	1987	1988
Total Shipments	5,175	5,543	6,016	6,350	6,374
Exports	287	322	398	464	425
Domestic Shipments	4,888	5,221	5,618	5,886	5,949
Imports (FOB)	1,603	1,683	2,050	2,259	2,298
Apparent Market	6,491	6,904	7,668	8,145	8,247
Domestic Shipments of Apparent Market (%)					
Clothing	75	76	73	72	72
Manufacturing*	64	63	61	62	60

Note: * See Volume 2 for the apparent Canadian market table for all manufacturing.

Sources: ISTC and Statistics Canada.

(II) Clothing Industry Issues

In testimony before the Tribunal, many clothing makers described their competitive environment over the next few years as likely to be influenced by flat to marginal domestic growth prospects, continuing growth in imports and few offsetting prospects in export markets. As evidence of the existing competitive pressures, they pointed out that many clothing product groups have significant degrees of import penetration, particularly products like sweaters, outerwear, blouses and men's shirts.

The clothing makers felt that the export prospects for their industry were rendered uncertain by the FTA. Elimination of the duty drawback program in 1994,¹ the imposition of the double transformation rules² and the limited size of the tariff rate quotas³ were all seen as clouding the future.

The double transformation rules and the tariff rate quotas were viewed as limiting export opportunities, which might otherwise have been available through the FTA by restricting the use of offshore fabrics in garment production destined for the US market. Such goods would not meet the double transformation rules, and any export of them in excess of the tariff rate quotas would become, for US customs purposes, subject to

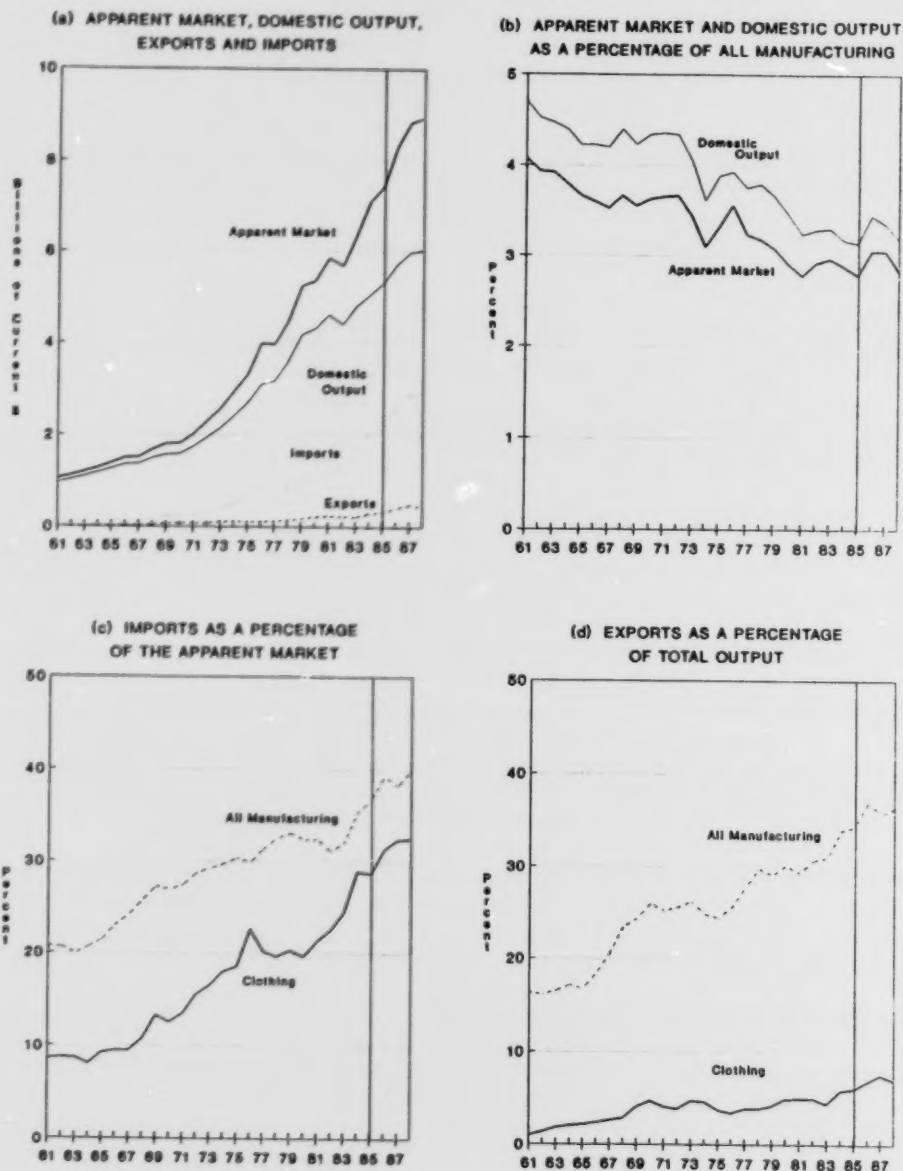
1. Generally, where imported materials are incorporated in goods which are subsequently exported, regulations provide for drawback of the duty paid on the imported materials. In the case of goods exported to the United States and benefiting from preferential treatment under the FTA, drawback of duties on third-country fabrics will not be permitted after the end of 1993. However, where goods are exported to the United States and are subject to MFN tariff rates, or exported to other countries, eligibility for drawback of duty on imported materials will continue.

2. Generally, to meet the "double transformation" rules and to be eligible for FTA rates of duty, clothing must be made from fabric that was at least woven or knitted in Canada or the United States, and the garment must have been cut and sewn in Canada or the United States.

3. The tariff rate quotas provide for 50 million square yards equivalent of non-woollen clothing and 6 million yards equivalent of woollen clothing to be permitted duty-free access to the United States annually when made of third-country fabric. The total quotas are subject to adjustment on agreement between Canada and the United States.

Figure 2.6

**CLOTHING
1961-88**



Notes: Imports measured on a CIF duty paid basis.
1986-88 data are CITT estimates based on recent growth in shipments, imports and exports. See Volume 2 for explanation of the estimation procedure.

Sources: Statistics Canada Input-Output Table L Level of Aggregation. Information provided to CITT by Informetrica Limited.

MFN tariffs and any quotas applicable to the products of that country from which the fabric was sourced.

The clothing industry argued that, with the FTA in place, it would experience difficulties in maintaining its current share of the domestic market, let alone expanding into export markets, if it could not achieve greater product differentiation from its US counterparts. To assist in achieving this product differentiation and to hold on to the domestic market in competition against US firms using US fabrics, it was necessary, the industry argued, to have cheaper access to offshore¹ fabrics which were different from those produced in Canada or the United States.

The clothing industry testified that its decision to purchase a variety of fashion fabrics offshore was driven essentially by the unavailability of many of these fabrics in Canada and the United States. Suppliers were needed who could provide garment makers with the right product at the right time and who could respond quickly to their demands for new fabrics to meet changing fashion trends.

Notwithstanding their stated need to have better access to offshore fashion fabrics, clothing industry representatives made it clear that, where possible, they preferred to establish supply relationships with domestic suppliers, thus reducing or avoiding the risks involved in sourcing from foreign suppliers. The availability of domestically sourced fabrics was viewed by garment makers as a critical factor in permitting them to remain competitive in Canada.

(III) Industry Performance 1984-88

The survey data² show that financial performance for the clothing industry, over the 1984-88 period, was generally superior to the Canadian manufacturing industry average.

The sample results for clothing and accessory manufacturers showed an average return on equity of 15.6 percent. This was well above the average of 12 percent for the Canadian manufacturing sector, but on a par with the 16 percent average returns in 1987-88 earned by the nine large clothing firms in the US Fortune 500. The return on equity was variable within individual product segments of the clothing industry. Women's and girls' product lines showed the highest average return on equity, at 20 percent. This was followed by men's and boys' product lines and accessories, both at 11 percent.

The clothing industry's net income to asset ratio of 6.5 percent was comparable to 6.0 percent for Canadian manufacturing. Once again, there was considerable variability by product line. Women's and girls' led the way at 8 percent, followed by men's and boys' at 5 percent and accessories at 4 percent.

(iv) Raw Material Costs and Sourcing

The survey of clothing³ and other textile product manufacturers collected information on the sourcing and cost of textile raw materials used in the manufacture of downstream industry products.

1. Throughout this report, terms such as offshore, rest of the world or third-country imports refer generally to imports from all countries excluding the United States.

2. Financial statements from 162 firms were analyzed representing about 33 percent of the shipments in the Canadian clothing industry. See Volume 2 for further discussion of the sample coverage.

3. Questionnaires from 133 firms were analyzed representing about 22 percent of the shipments in the Canadian clothing industry. See Volume 2 for further discussion of the sample coverage.

For the clothing industry, the use of domestically produced material has been diminishing, from 51 percent in 1984 to 47 percent in 1988. As a source of textile raw materials, the United States accounted for about 11 percent, while offshore suppliers moved up from 37 percent in 1984 to 42 percent in 1988.

Of the three main categories of textile materials used in the manufacturing of clothing (i.e., yarns, knitted fabrics and woven fabrics), yarn was reported as having the highest level of domestic sourcing, but the trend was downward, from 81 percent in 1984 to 72 percent in 1988. The decreased domestic sourcing has been mainly to the advantage of US suppliers.

Between 1984 and 1988, clothing makers bought an increased proportion of their woven fabrics from outside Canada. Suppliers in countries other than the United States supplied 51 percent of domestic clothing makers' woven fabrics in 1988, up from 46 percent in 1984. US suppliers provided about 9-12 percent of total needs. Domestic sourcing of woven fabrics decreased from 43 percent in 1984 to 39 percent in 1988.

In contrast, the sourcing pattern of knitted fabrics remained relatively stable in the 1984-88 period. Sourcing of producers' requirements from local suppliers was in the 62-65 percent range, 21-22 percent from the United States and 14-17 percent from offshore.

For clothing producers, textile raw material costs accounted for about 47 percent of overall production costs in 1988. This proportion was the same for garments using knitted or woven fabrics.

However, textile raw material costs as a percentage of total production costs varied significantly from one product category to another, ranging from 22 percent in the case of men's woven jackets to 58 percent in the case of the women's slip category. In broad terms, the higher the percentage of textile raw materials and the more such materials are sourced from offshore suppliers, the greater will be the effect of MFN tariff reductions on total production costs.

(v) Summary Statistics

Table 2.6 provides indicators of clothing industry performance for the period 1984-88. The table indicates that the clothing industry has not kept pace with the manufacturing sector in terms of growth in gross domestic product, productivity and new investment. Average employee productivity, measured by gross domestic product per employee, is less than half that of all manufacturing and remained steady from 1984 to 1988.

(b) The Home Furnishings Industries

Included in this group are producers of household textile products, such as bed linens, towels and drapes and manufacturers of carpets, mats and rugs, upholstered household furniture and mattresses. A number of these manufacturers are part of the textile industry represented by the CTI. Thus, while certain of the CTI's members will need to respond to increased competitive pressures brought about by tariff reductions, others will benefit from lower tariffs on imported raw materials.

Collectively, these industries had shipments of \$2.7 billion in 1988 (see Figure 2.7). Exports totalled \$236 million or 9 percent of total industry shipments. In 1988, the four industries employed an estimated 25,000 people. Establishments in Ontario accounted for 48 percent of the employment, Quebec 38 percent, with 14 percent of the employment located in other provinces.

Table 2.6 SUMMARY STATISTICS FOR CLOTHING 1984-88 (Values Expressed in 1988 Dollars)			
	1984	1988	AAI(%) 1984-88
REAL DOMESTIC PRODUCT (millions of dollars)			
Clothing	2,489	2,666	1.7
All Manufacturing	82,667	99,124	4.6
% of Mfg.	3.0	2.7	
TOTAL EMPLOYMENT (000's)			
Clothing	111	120	2.0
All Manufacturing	1,722	1,913	2.7
% of Mfg.	6.4	6.3	
PRODUCTIVITY (RDP \$ 000/employee)			
Clothing	22	22	0.0
All Manufacturing	48	52	2.0
% of Mfg.	45.8	42.3	
NEW INVESTMENT (millions of dollars)			
Clothing	44	51	3.8
All Manufacturing	9,485	17,616	16.7
% of Mfg.	0.5	0.3	
NEW INVESTMENT (% of RDP)			
Clothing	1.8	1.9	1.4
All Manufacturing	11.5	17.8	11.5
% of Mfg.	15.7	10.7	
CAPACITY UTILIZATION			
Clothing	85	86	0.3
All Manufacturing	78	83	1.6
Notes: AAI = Average annual increase. RDP = Real domestic product. Sources: Statistics Canada Catalogues 13-001, 15-001, 34-252 and 61-214, and CANSIM Matrix 8003.			

(I) Industry Issues

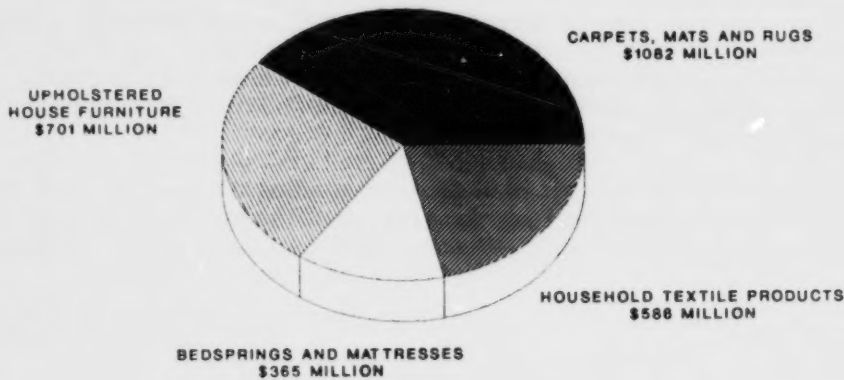
Producers of home furnishings expressed differing views as to the competitive environment. While import competition in some segments was said to be considerable, other segments were less susceptible to import penetration because of the nature of the business. For products such as carpets, for example, freight and inventory costs make serving the needs of the domestic market more difficult from outside Canada.

Most witnesses from the household textile products sector indicated that exports to the United States or elsewhere were not a significant part of their business. In contrast, upholstered furniture makers saw their future prospects as being significantly improved by exports if they secured tariff relief on fabric imports.

Like the clothing makers, the furniture producers were of the view that if they were to be successful in the future, particularly in the US market, they would have to achieve greater product differentiation from their US counterparts. They suggested that it was difficult to meet requirements for specialized fabrics from Canadian sources because of the limited number of lines available domestically.

Figure 2.7

**HOME FURNISHINGS INDUSTRIES
DISTRIBUTION OF TOTAL SHIPMENTS
1988**



Note: Total Shipments: \$2,734 million.

Source: Statistics Canada (unpublished - preliminary).

Upholstered furniture makers viewed with concern the fact that, under the FTA, their tariff protection would be reduced to zero in five years, while their fabric imports from the United States would continue to be subject to tariffs for an additional five years, placing them at a cost disadvantage with respect to their US competitors. However, in its announcement of November 30, 1989, concerning the agreement reached on the list of tariff lines and products for accelerated elimination of tariffs under the FTA, the Government indicated that both countries had agreed in principle to pursue, on an administratively acceptable basis, accelerated tariff elimination on fabrics of a kind used principally as decorative outer coverings in the manufacture of upholstered furniture.

(II) Raw Material Costs and Sourcing

Textile raw materials accounted for varying proportions of total production costs for firms producing home furnishings. For household textile products, textile raw materials accounted for about 70 percent of total production costs, with 27 percent of the material sourced offshore. Domestic sourcing was 67 percent, and US sourcing was 6 percent in 1988.

In the case of carpets, mats and rugs, textile raw materials were reported to make up 59 percent of total production costs. Most of the materials (91 percent) were sourced domestically in 1988, with only minor quantities obtained from offshore suppliers other than those in the United States.

In the case of bedspring and mattress and upholstered household furniture products, only 16 percent of the total cost of production was represented by textile raw materials. Sourcing was 37 percent domestic, 55 percent from the United States and 8 percent offshore.

6. Highlights

During the 1970s and through the 1980s, the Canadian textile industry was transformed from a labour-intensive manufacturing sector to one that is more capital-intensive and technologically advanced. The transformation took place with government assistance and in the face of significant international competitive pressures.

Many textile manufacturers have also rationalized production by terminating unprofitable lines and concentrating on longer production runs of competitive products. This restructuring and rationalization has led to an improved overall level of capacity utilization, increased economies of scale and labour productivity improvements. Many industry participants expect this trend to continue as the Canadian industry positions itself in the North American market and takes advantage of market niches which are large by Canadian standards.

Historically, the industry has been geared to meeting domestic demand. However, export markets are becoming increasingly important, with some firms currently expanding their international marketing efforts. The industry has also sought to create new products and to diversify its market, notably in the field of industrial textiles.

As a whole, the industry is performing well. It has met the challenges of the last decade, and some sectors of the industry have attained internationally competitive levels of performance. In the 1984-88 period, the textile industry was profitable - more so than the Canadian manufacturing industry as a whole or the textile industry in the United States. This assessment, however, must be tempered by the cyclical nature of the Canadian textile industry's performance. During the 1980s, the industry performed worse at the bottom of the business cycle and better during the good economic times than Canadian manufacturing industry as a whole.

There is a strong interdependence between the Canadian textile and downstream industries. Over 60 percent of textile industry sales were to the Canadian clothing and home furnishings industries in 1988. Tariff reductions on third-country imports are expected to have the greatest effect on those products where textile raw materials represent a high proportion of overall production costs and where a high proportion of material is obtained outside North America or where domestic output is priced competitively with these sources.

The clothing industry sees the availability of a broad range of fabrics at competitive prices as an essential element of its competitiveness in both domestic and export markets. The clothing industry serves the Canadian market using a combination of domestically manufactured and imported fabrics. In the 1984-88 period, the industry faced greater import growth than the textile industry. It expects the competition in the domestic market to intensify under the FTA. To meet the competition, the clothing industry has increasingly been sourcing fabrics offshore. In 1988, offshore suppliers provided 42 percent of the industry's textile raw materials, up from 37 percent in 1984. The cost of these fabrics is an important aspect of the industry's competitiveness.

CHAPTER III

THE INTERNATIONAL SETTING

1. Introduction

In his letter of reference, the Minister of Finance observed that tariff reductions should be "consistent with the textile industry's ongoing efforts, through heavy investment and rationalization of production, to enhance the viability of its operations and to adjust to the international trading environment." The Tribunal, therefore, felt it was important to gain a general understanding of the international trading regime and global trade patterns that have characterized textile¹ and clothing trade since the 1960s. The first part of this chapter will briefly describe the major post-World War II developments related to the emergence of managed trade for textiles and clothing involving quantitative import controls or VERs under the MFA. While the preceding chapter looked at recent import trends from the perspective of the Canadian marketplace, this chapter will endeavour to situate these developments in a global, as well as a North American, context.

There was considerable debate among interested parties about the usefulness and appropriateness of studying quantitative import quotas or VERs. The textile industry felt that VERs had a protective effect that went beyond tariffs and it was, therefore, necessary to carry out a detailed study of both the Canadian and American VER regimes in order to accurately compare the two countries' textile tariff levels. The clothing industry emphasized that the Tribunal's terms of reference made no mention of VERs or other non-tariff barriers and, as these restraints were fluid trade measures which change with time, their study would not contribute to the Tribunal's work.

The Tribunal felt that it was important to examine carefully the VERs issue in an effort to decide how they affect the Canadian textile market and whether they have a measurable effect on trade over and above that given by tariffs. To this end, consultants in Canada and the United States were hired by the Tribunal to (1) provide detailed descriptions of the two countries' regimes; (2) compare their protective effect; and (3) advise on the manner in which tariff equivalents for VERs might be estimated. Testimony and submissions from interested parties on the subject were also carefully considered.

Our terms of reference also asked that we "take into account major changes which will be occurring in Canada's trading arrangements," such as "the Multilateral Trade Negotiations now in progress," in considering action "to lower the tariffs on textiles to a level more in line with those of other industrialized countries." Specific recommendations on the ultimate level to which textile tariffs should be reduced over the next 10 years were then to be made "bearing in mind Canada's objectives in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN) currently underway." This chapter will therefore finish by describing the relevant developments in the Uruguay Round which may affect future textiles and clothing trade.

1. The term "textile" trade is often used to describe international trade in textiles, clothing and other textile products. Wherever possible, trade will be distinguished among these three groups of products. However, it may not always be possible to follow the definition of "textiles" presented at the outset of Chapter II. In such cases, a reasonable proxy will be identified and used instead.

2. The International Trading Regime

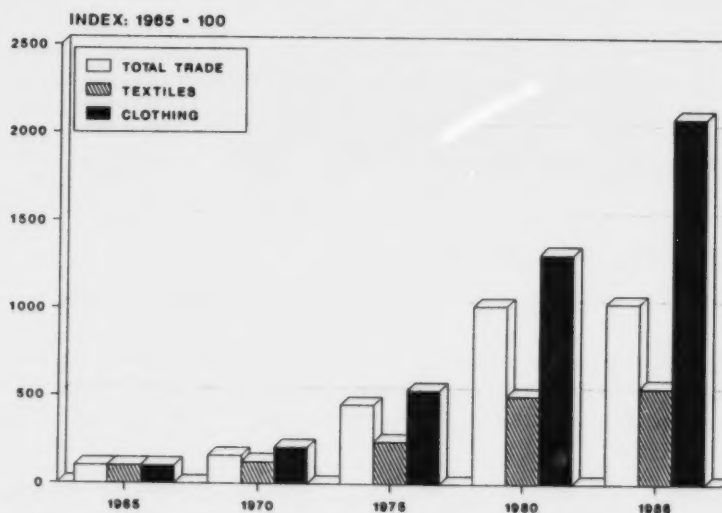
Textiles and clothing have been important products of international trade for many centuries and remain so today. Textiles and clothing have also been one of the most consistently managed areas of international trade in the post-World War II era of general trade liberalization. This regime of managed trade arose against the backdrop of a significant increase in production of textiles and clothing by the developing and centrally planned economy countries over the past 30 to 40 years. This growth was accompanied by a decline in the developed countries' share of world production of textiles and clothing. This decline is still continuing, according to the GATT Textiles Committee statistics. Table 3.1 shows that Canada and the United States were the only industrialized countries which increased their production of both textiles and clothing during the mid-1980s. It is also interesting that Canada's growth in production of textiles outpaced that of all other industrialized countries.

Table 3.1 PRODUCTION INDICES: TEXTILES AND CLOTHING⁽¹⁾ (1973 = 100, Except as Noted)					
	Product	1984	1985	1986	1987
Brazil (1975 = 100)	Textiles	102.6	111.8	126.3	125.0
	Clothing	128.8	130.1	138.4	124.7
Canada	Textiles	111.2	111.9	116.1	114.9
	Clothing	101.7	102.3	106.4	115.0
Czechoslovakia	Textiles	143.6	147.4	151.0	X
	Clothing	140.1	146.4	149.2	X
EC(12)	Textiles	92.8	94.7	96.9	96.5
	Clothing	86.5	87.1	97.1	84.3
Hong Kong (1981 = 100)	Textiles	115.0	119.6	150.0	170.0
	Clothing	113.8	105.0	124.8	141.0
Hungary	Textiles	115.0	116.3	115.3	118.9
	Clothing	114.8	112.7	103.5	103.5
India	Textiles	106.7	113.8	117.0	X
	Clothing	99.4	103.8	100.2	X
Japan	Textiles	85.4	83.9	79.6	77.8
	Clothing	87.5	87.7	85.4	85.2
Korea	Textiles	325.5	325.2	354.1	386.6
	Clothing	488.3	498.4	547.1	606.5
Norway	Textiles	74.9	79.0	79.7	74.3
	Clothing	56.9	57.7	55.3	48.4
Singapore	Textiles	39.9	28.5	28.7	32.9
	Clothing	111.3	105.9	121.8	134.0
Switzerland	Textiles	100.0	103.7	106.1	103.3
	Clothing	93.0	91.5	94.1	86.1
USA	Textiles	105.5	105.5	113.8	118.4
	Clothing	115.4	113.4	116.4	120.7
Notes: (1) Defined in accordance with Article 12 of the MFA and paragraph 24 of the 1986 Protocol. Index generally refers to value added at constant prices. X = Not available.					
Source: GATT Textiles Committee, Sub-Committee on Adjustment, <u>Report of the Sub-Committee on Adjustment</u> , COM-TEX/W206, 15 September, 1988.					

The restrictive or "managed" trade regime for textiles explains in good part the past two decades' relatively slow growth in textile trade worldwide. As Figure 3.1 shows, taking 1965 as the base year, world trade in textiles from 1965 to 1986 has grown more slowly than total trade, as well as clothing trade. Despite the fact that clothing trade has also been managed since 1962, the rapid growth in this area is probably explained by the continuing labour cost advantage of developing and centrally planned economies, as well as the low entry costs which have allowed many of the developing countries to enter the clothing market relatively quickly. Undoubtedly, this growth in clothing trade would have been even stronger under an unrestricted international trade regime.

Figure 3.1

COMPARISON OF GROWTH IN TEXTILES, CLOTHING
AND TOTAL TRADE FOR THE WORLD
1965-86



- Notes:
- (1) Textiles, SITC Codes 65 & 26, i.e., textile fibres (other than wool tops); textile yarn, fabrics, made-up articles such as linens, carpets and other floor coverings; and related products.
 - (2) Clothing, SITC Code 84, excluding Code 848 (non-textile apparel accessories).
 - (3) Excludes Intra-EEC Trade.

Source: UN Trade Data: External Affairs International Trade Data Bank.

In successive GATT rounds, textile and clothing tariffs have virtually escaped the tariff reductions which were negotiated for most other commodities. As a result, at the conclusion of the Tokyo Round of GATT multilateral trade negotiations in 1979, the textile tariffs of industrialized countries, with the exception of most natural fibres, generally stood at levels that were much higher than the tariffs applied to other commodities. While these high textile tariffs continue to restrict international textile trade today, non-tariff barriers are an equally important feature of the textile trading regime.

The most significant non-tariff barrier (NTB) affecting the textile and clothing trade is quantitative import controls, i.e., quotas or VERs. During the 1950s, the growth in US and UK imports of cotton textiles, especially from Japan, led to pressures to control these imports. In 1956, the United States negotiated a voluntary restraint agreement on cotton

textile exports with Japan for the period 1957-61. In the 1960s, restrictions on trade in natural fibres and the products thereof were multilateralized.

In response to the new international trading pressures created by the rapid development of the man-made fibre products industry, the Arrangement Regarding International Trade in Textiles, also called the Multi-fibre Agreement or MFA, was negotiated under GATT's auspices in the early 1970s. The MFA came into force in January 1974 and covered trade in most textile products (including clothing) manufactured from cotton, wool and man-made fibres. Both importing and exporting countries recognize that the MFA is an exception to the MFN principle of the GATT in that it permits import restrictions on a country-selective rather than a non-discriminatory basis.

For the past 16 years,¹ the essential condition for the conclusion of either unilateral restraint measures under Article 3 of the MFA or bilateral arrangements under Article 4 is the actual existence or the real risk of "market disruption" in the importing country. Whether it has acted through bilateral negotiations or through the imposition of unilateral measures, the importing country must provide to the Textile Surveillance Body (TSB) of the GATT credible market disruption evidence that establishes: (1) actual or threatened injury to the domestic industry and (2) that the injury is caused by a significant increase in imports or sales of imports at prices substantially below those prevailing for similar goods in the importing country.² Capacity utilization and profitability are among the factors considered in this injury determination.

3. Sources of Textile³ and Clothing Imports

(a) Canada

For the past quarter century, the United States has been Canada's principal source of textile imports. Imports from the United States and other developed countries are still more than double the level of imports from developing countries (69 percent versus 31 percent in 1987).

While Canada's imports of clothing from developing countries were very small in 1963, by 1973 imports from this source exceeded those from developed countries. In the period 1984-87, imports of clothing from developing countries reached almost triple the level of imports from developed country sources.⁴ (See Figure 3.2)

Between 1963 and 1987, Canada's combined imports (by value) of textiles and clothing increased much more rapidly from developing as compared to developed country sources. During this same period, the relative shift to developing country sources was much more pronounced in the case of clothing as compared to textiles. However, in the 1984-87 period, textiles was the area that saw the greatest growth in imports from developing countries. What seems to have occurred is a shift in sourcing of textiles from developed to developing countries, rather than an above average growth in textile imports. (Indeed, the average

1. The MFA was renewed in 1977 (MFA II), 1981 (MFA III) and 1986 (MFA IV). MFA IV expires in July 1991.

2. Annex A to the MFA.

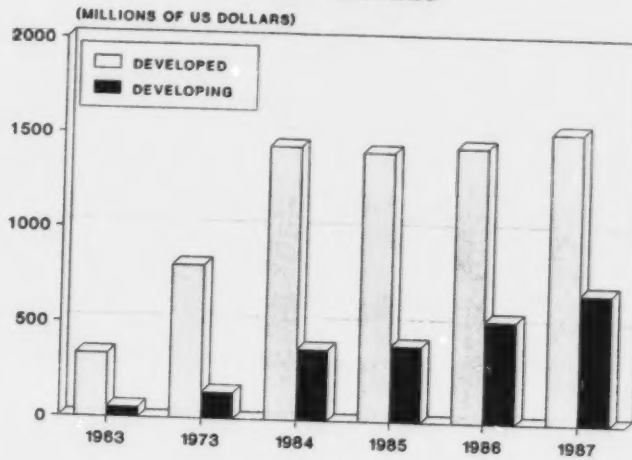
3. "Textiles" defined in accordance with SITC Codes 65 and 26; which include carpets and other consumer textile products. The definition is therefore somewhat broader than the textile industry, as defined for the purposes of this inquiry.

4. This development must be viewed against the background of significant growth in clothing imports from developing country sources in both 1983 (26 percent) and 1984 (17 percent). Summary of Canada's Bilateral Restraint Arrangements - Textiles and Clothing; Department of External Affairs, October 1987, p. 1.

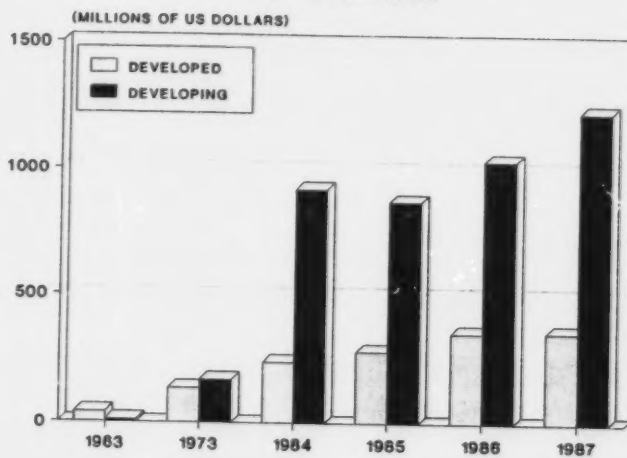
Figure 3.2

**TEXTILES AND CLOTHING: CANADA'S IMPORTS BY SOURCE
1963-87**

(a) TEXTILES



(b) CLOTHING



- Notes:
- (1) Textiles, SITC Codes 65 & 26.
 - (2) Clothing, SITC Code 84, excluding Code 848.
 - (3) Excludes Intra-EEC Trade.
 - (4) Developing includes Centrally Planned Economies (CPE).

Source: UN Trade Data: External Affairs International Trade Data Bank.

annual percentage change in Canada's textile imports from all sources for 1963 to 1987 is 8 percent and the same calculation for the period 1984-87 is 7 percent, indicating a slight decline in growth in total textile imports of late.) This shift in sourcing is most likely explained by an apparent relaxation in Canada's textile quotas in the post-1986 (MFA IV) period. (See Table 3.2)

Table 3.2 TEXTILES AND CLOTHING: CANADA'S GROWTH IN IMPORTS BY SOURCE 1963-87 (Millions of US Dollars)									
		1963	1973	1984	1985	1986	1987	Average Annual Percent Change 1987/63	Average Annual Percent Change 1987/74
Textiles	Developed	334	804	1,438	1,415	1,447	1,532	7	2
	Developing	53	139	374	399	538	683	11	22
Clothing	Developed	40	135	236	278	351	355	10	15
	Developing	11	168	918	870	1,032	1,228	22	10
Total	Developed	374	940	1,638	1,693	1,798	1,886	7	7
	Developing	63	307	1,292	1,269	1,570	1,912	15	14
Notes: (1) Textiles, SITC Codes 65 & 26. (2) Clothing, SITC Code 84, excluding Code 848. (3) Excludes Intra-EEC Trade. (4) Developing includes Centrally Planned Economies (CPE). Source: UN Trade Data: External Affairs International Trade Data Bank.									

(b) United States

A large share of textile imports to the United States has traditionally come from developing country sources. In 1963, such imports represented approximately 41 percent of all US imports and, in 1987, imports from developing sources represented 51 percent of US imports. Japan is the US leading supplier of textiles in terms of value. Although not true in all cases, in general, the US textile mills' most severe competition from imports has been in the low-priced, lower quality products or in the high-priced, high-fashion products.¹ Figure 3.3 shows imports of textiles to the United States by source over the period 1963-87.

(c) Canada/US Comparison

When imports of textiles to Canada and the United States are compared for the period 1963-87, two facts emerge:

- (1) Canada's share of total textile imports sourced from developing and centrally planned economies, or so called "low-cost"² sources, continues to be much less than the US proportion of "low-cost" imports to total imports of textiles. (See Figure 3.4)

1. United States International Trade Commission (USITC) Publication No. 2048, pp. 4-6.

2. The term "low-cost" source refers to developing countries and centrally planned economies which are often subject to export restraints pursuant to the MFA. Use of the term does not necessarily mean that a country falling into this category is actually the lowest cost supplier for product X at any particular point in time. Indeed a review of data from the Department of External Affairs, Special Trade Relations Bureau, entitled Textile Import Table by Product for the Period 1983 to January - October 1989 shows that, in the case of many fabrics at least, the United States or another developed country is often the lowest unit price supplier.

Figure 3.3

US TEXTILE IMPORTS BY SOURCE
1963-87



- Notes:
- (1) Textiles, SITC Codes 65 & 26.
 - (2) Excludes Intra-EEC Trade.
 - (3) Developing includes Centrally Planned Economies (CPE).

Source: UN Trade Data: External Affairs International Trade Data Bank.

- (2) Canada's 8 percent average annual growth rate in textile imports from all sources was the same as that of the United States.¹

When a more disaggregated measurement of only **primary textiles** according to fibres, yarns, broadwoven fabrics and other fabrics is made, Canada's growth rate in imports is still lower than that of the United States for all but the fibre category.²

With respect to **clothing**, the shares of both countries' imports from "low-cost" sources are rather close. In 1987, Canada imported approximately 71 percent from "low-cost" sources and the United States, approximately 76 percent.³

As comparable market data were not available to calculate the share of the apparent market which "low-cost" imports held in Canada and the United States, a per capita value comparison of textile, clothing and all manufactured imports by Canada and the United States was examined as a reasonable proxy for the unavailable market data. The analysis showed that:

- (1) for all manufactured goods, Canada is more dependent on imports than the United States;

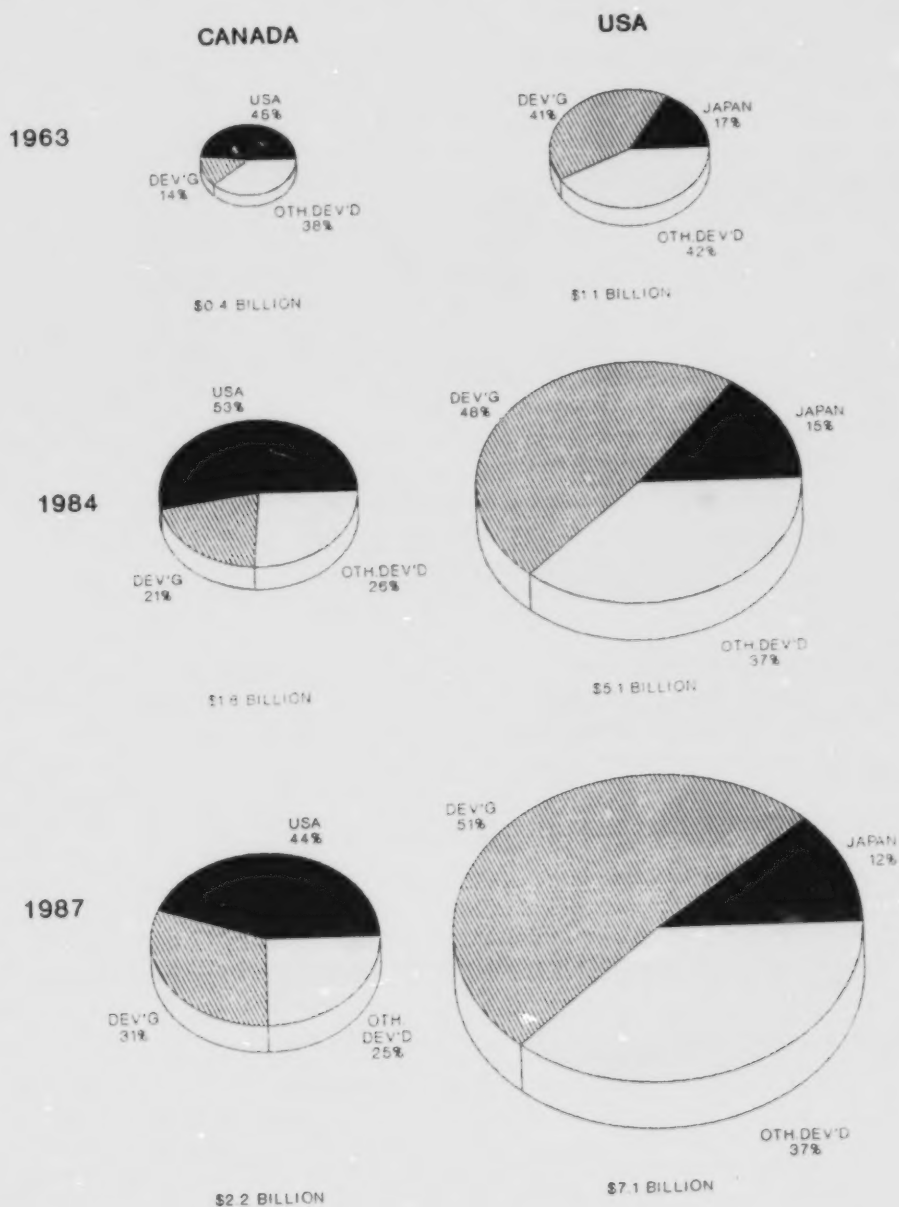
1. See Volume 2 for a table comparing Canada's and US growth rates in textile imports. In the period 1984 to 1987, Canada's rate of growth from all sources was 7 percent versus the US 12 percent.

2. See Volume 2 for a table comparing Canada's, the US and the EEC growth in primary textile imports.

3. Sources: Canada: Total Imports, Clothing: Commodity Trade by Industrial Sector: Historical Summary 1983-87, Industry, Science and Technology Canada, 1988. Total Low Cost Imports, Clothing: CIIT Consultant Report Doc. No. 3.11.2, Canada's Voluntary Export Restraint Regime, dated September 28, 1989. United States: Total Imports, Clothing: Department of Commerce, 1989 U.S. Industrial Outlook, January 1989. Total Low Cost Imports, Clothing: United States International Trade Commission, U.S. Imports of Textiles and Apparel Under the Multifiber Arrangement: Statistical Report Through 1987. USITC Publication No. 2075, March 1988.

Figure 3.4

**COMPARISON OF CANADA'S AND US
TEXTILE IMPORTS BY SOURCE
1963, 1984 AND 1987**



Notes: (1) Textiles, SITC Codes 65 & 26.
(2) Excludes Intra-EEC Trade.
(3) Developing includes Centrally Planned Economies (CPE).

Source: UN Trade Data: External Affairs International Trade Data Bank.

- (2) for textile imports from all sources, Canada is also more dependent on imports than the United States (ratio 3 to 1);
- (3) for "low-cost" textile imports, Canada is again more dependent on imports than the United States, but less so than in either of the above-noted cases (ratio 2 to 1);
- (4) for combined textile and clothing imports from "low-cost" sources, Canada is less dependent on these sources than is the United States (\$73.97 per capita versus \$88.22 per capita in 1987); and
- (5) both countries had a similar average rate of increase in imports of textiles from "low-cost" sources during the period 1978-87.

4. Canada's VER Regime

Canada's bilateral textile restraint regime has evolved over 25 years. The regime has developed in line with:

- (1) the changing nature of Canada's textile and clothing industries;
- (2) the government's broad industrial and trade policy framework for the textile and clothing sectors; and
- (3) the changing pattern of textile and clothing imports into Canada.

At the beginning of 1990, Canada had a total of 29 restraints, of which 26 cover clothing products, 15 primary textiles and 10 household textile products. A review of these restraints indicates that:

- (1) Canada continues to rely on bilateral VER agreements as a major instrument to control imports, but is also prepared to use unilateral measures as appropriate;
- (2) the original emphasis on textiles has gradually shifted to clothing as more and more developing countries have entered the clothing exporting business;
- (3) restraints on textiles are concentrated on a limited number of sensitive products (more in the area of fabrics now than yarns); and
- (4) there continues to be a series of important restraints affecting household textile products (bedsheets, linens and cotton terry towels) and hosiery.

Over time, the product emphasis of Canada's coverage has changed, as has the list of countries with which Canada has concluded bilateral restraint agreements. This reflects the use of VERs to respond to changing imports, by product and source, which cause or threaten to cause market disruption. In this respect, the quota restraints of the MFA are very different from bound MFN tariffs; they are a more flexible and less structured feature of our protective system.

The Canadian textile industry testified that it benefited directly and indirectly from the restraints on household textile products and clothing. For example, several integrated textile companies manufacture household textile products, such as bedsheets and linens, and therefore benefit directly from restraints on the importation of those products. Representatives of the industry also agreed that restraints on imports of clothing and other

downstream textile products generally assist the industry by ensuring that it has a healthy customer base to purchase its fabric and, to a lesser extent, yarn products.

The Canadian textile industry's major sources of competition appear to vary depending on the product and the particular year. In certain instances, the main competition is from the "low-cost" sources which are restrained pursuant to the MFA. In other cases, the competition arises primarily from developed countries. Testimony at the June hearing showed that textile manufacturers themselves import a significant amount of textiles from both developing and developed country sources.

5. The US VER Regime

Since its 1957-61 VER agreement respecting cotton textile exports with Japan, the United States has relied on bilateral restraint arrangements as the basic instrument for controlling "low-cost" source imports of textiles and clothing. The United States started by emphasizing textiles, but, as clothing imports from developing sources grew, it began to place equal emphasis on their control.

In 1988, the United States had a total of 43 restraints, of which 39 cover clothing products, 27 primary textiles, and 14 consumer textile products.¹ The number of US bilateral agreements has grown over time. In late 1977, the United States had agreements with 18 countries, by mid-1984 with 28 and by 1988 with 43 countries.² The United States still considers Japan to be a "low-cost" source of textiles, but it is the only industrialized importing country to maintain a VER agreement with Japan.

US VER agreements are frequently amended to tighten or loosen controls, depending upon import penetration and domestic and international political and economic circumstances. In several agreements, such as with the Philippines, the number of specific restraints is modest when compared with the number of Designated Consultation Levels.³ Neither the United States nor the TSB of GATT regards a Designated Consultation Level as an actual restraint.⁴

The US industry has had fairly frequent recourse to countervailing duty and anti-dumping petitions. During 1984, countervailing duty petitions were filed against 13 countries, which together accounted for about 15 percent of the total quantity of US textile and clothing imports.⁵ These petitions appear to have assisted the US VER negotiators at certain crucial points when major suppliers were reluctant to agree on new import restraints.

6. Comparison of the Canadian and US VER Regimes

Table 3.3 provides a summary comparison of the countries of export and product groupings that Canada and the United States controlled through import restraints in 1988. The four major suppliers are highlighted.

1. Consumer textile products include carpets and other floor coverings, household linens, handbags and luggage.

2. USITC Publication No. 2222, October 1989, page 4-1.

3. These levels designate an amount of imports which may automatically trigger a request for consultations, by either side, to convert the level into a specific restraint. The specific restraint would be set at a higher level and probably have the benefit of flexibility provisions.

4. The Canadian industry, nevertheless, argued that Designated Consultation Levels were a substitute for actual restraints and that Canada should increase its use of these levels.

5. USITC Publication No. 1693, page 24.

Table 3.3
CANADA/US
MFA IV VER REGIMES FOR TEXTILES AND CLOTHING

Country	CANADA			USA		
	RT	RC	RP	RT	RC	RP
Bangladesh		X			X	
Brazil			X(U)	Y F	X	X
Bulgaria	F(7)	X			X(1)	
Burma					X(1)	
Colombia				F(9)	X	X
Costa Rica					X(2)	
Czechoslovakia	F	X	X		X	
Dominican Republic		X(1+5)			X	
Egypt				Y F		
El Salvador				(10)		
German Dem. Rep.		X(3)			X(1)	
Guatemala				F(1)		
Haiti				X		X
Hungary		X(1)		Y F	X	
India	F	X		Y F	X	X
Indonesia		X		Y F	X	
Jamaica					X	
Japan				F Y	X	
N. Korea	X(U)					
Macau		X			X	
Malaysia	Y	X		F Y	X	X
Maldives		X			X(1)	
Mauritius		X		Y	X	
Mexico				F Y	X	X
Nepal					X	
Pakistan		X	X	F Y	X	X
Panama					X(1)	
Peru				F	X	
Philippines	F	X		Y	X	
Poland	F	X	X	F	X	X
Romania	F	X	X	F Y	X	X
Singapore	Y	X		F Y	X	X
S. Africa	F(4)	X		Y(4)	X	
Sri Lanka		X			X	X
Thailand	F	X		Y F	X	X
Trinidad & Tobago					(10)	
Turkey		X	X	F Y	X	
United Arab Emirates					X(U)	
Uruguay	F(1)			F	X	
USSR				F(8)		
Vietnam		X				
Yugoslavia				Y F	X	

- Y = Yarn
F = Fabric
RT = Specific restraint for primary textiles, which could be Y or F
RC = Specific restraint for clothing products; gloves, work gloves & liners and hosiery are included under this designation
RP = Specific restraint for consumer textile products, e.g., bed linens, handbags, luggage
(U) = Unilateral restraint
(1) = Single product restraint
(2) = In 1988 this became a single clothing product restraint; prior to 1988 it was a two-product restraint agreement
(3) = Hosiery only
(4) = Effective Jan. 1, 1989, to Dec. 31, 1991, in case of Canada; VER agreement in effect in 1985 only in case of USA and thereafter *Anti-Apartheid Act* embargoed all trade
(5) = Cda/Dom. Republic Agreement awaiting ratification but being provisionally implemented since 1988
(6) = Special Export Authorization system for many clothing products not subject to specific restraints
(7) = Restraint on worsted fabric effective October 1988 forward
(8) = Single product agreement for one year only
(9) = In 1988 this became a single product, cotton fabric, control
(10) = Designated Consultation Level only, no specific restraints

Source: Based on review of Canada and US restraint agreements and unilateral import restraints in effect from 1986 to 1988.

China, Hong Kong, Korea and Taiwan are regarded by Canada and the United States as their major "low-cost" suppliers, and each country controls both textile and clothing products from these four sources. Canada also controls household textile products from all four and the United States from all but Korea. Table 3.4 shows that utilization rates for textile quotas are roughly comparable; generally, the greater the utilization of a quota, the greater the likelihood of the quota having an effect on domestic supply and prices.

Table 3.4 CANADA/USA - 1988 A COMPARISON OF TEXTILE RESTRAINT UTILIZATION RATES BY "BIG FOUR"								
	Hong Kong		South Korea		Taiwan		P. Rep. China	
	Canada	USA	Canada	USA	Canada	USA	Canada	USA
Yarns	-	-	64.7	75.6	111.0**	89.2	-	82.3
Fabrics	67.0	75.5	63.4	62.6	77.7	68.5	55.3	78.1
Average Yarns & Fabrics	67.0	75.5	64.0	64.8	83.1	71.2	55.3	78.7
Note: ** Utilization above 100% as a result of flexibility provision utilization. Sources: Canadian data: Special Trade Relations Bureau, External Affairs and International Trade Canada; <i>Restraint Utilization by Product</i>, pp. 38, 7 & 37 dated April 8, 1989. US data: <i>Study of the US Textile & Apparel Restraint Program</i>; prepared by Sharretts, Paley, Carter & Blauvelt, P.C., for the CITT, July 31, 1989.								

A recent GATT TSB Report¹ which reviewed all importing countries' actions under the MFA for the period August 1986 to June 1989 found Canada and the United States to be comparable, but different from the other MFA importers, in the following ways:

- (1) both have increased the number of restraint agreements under MFA IV, agreements which in general have a wider coverage, more restraints and growth rates and flexibility provisions² that are either unchanged or more strict than under MFA III;
- (2) the two are the only countries applying restraints under the MFA on products made of ramie type fibres;
- (3) the two are the only countries which negotiated aggregate or group limits; and
- (4) the two are the only countries to have imposed unilateral measures.

The TSB view respecting the control of textile and clothing imports is that both Canada and the United States are applying MFA IV more strictly than they applied MFA III and,

1. Report of the TSB to the Textiles Committee for the Major Review of the Operation of the Arrangement Regarding International Trade in Textiles, 1989. COM.TEX/SB/1490, 11 September 1989.

2. The major "flexibility provisions" are (1) swing - the percentage by which one restraint product may be increased by transfer from one or more other product restraints, through the application of appropriate conversion factors; (2) Carry Over (CO) - provides for the utilization in the current year of a portion of a restraint which was underutilized in the immediately preceding year; and (3) Borrow Forward (BF) - provides for the utilization in the current year of a portion of the restraint provided for the immediately succeeding year.

thus, have followed a trend contrary to that of all other importing countries. In short, both the Canadian and US textile and clothing industries appear to benefit from more quota protection than their western European counterparts.

Despite extensive efforts by research staff, consultants and interested parties to compare, both quantitatively and qualitatively, the two countries' regimes, the Tribunal has found it difficult to measure any significant difference in the protective effect of the VER regimes in Canada and the United States. Looking at the regimes themselves, it is clear that the United States now has a generally broader and more restrictive set of textile import controls than does Canada. There is also a widespread impression within the Canadian textile industry that the US regime has a greater protective effect because the United States controls more products from more sources. Furthermore, many in the industry felt that reducing Canadian tariffs to US levels, without making allowance for differences in the two VER regimes, would leave Canadian producers with less overall protection than their counterparts in the United States. However, the industry was not able to offer conclusive quantitative evidence to buttress these impressions.

The Tribunal has noted that the textile trade and production patterns in Canada and the United States are very different. Canada does not produce as broad a range of textile products as does the United States. Further, developing countries subject to possible control under the MFA represent the major source of imports in the US market, whereas Canada faces higher levels of import penetration from other developed countries. It has not been possible, therefore, for Canada to establish cases of market disruption for as broad a range of products and country sources as has the United States. However, where Canada can and has been able to meet the MFA's test of market disruption, it has protected itself, as has the United States. The Tribunal concludes that apparent differences in the VER regimes between Canada and the United States (e.g., the product and country coverages in Table 3.3) largely reflect the two countries' different textile production and import patterns.

It has become equally clear following our study of VERs that these export restraints are a fluid and specific safeguard measure whose effectiveness changes from year to year. In the clothing area, for example, where consultants for the Tribunal were able to derive quantitative estimates of the tariff equivalents of a selected number of clothing products from Hong Kong over the 1985-88 period,¹ the effectiveness of quotas varied enormously from month to month and year to year. In contrast, tariffs are more structured, more durable and more predictable in their protective effects. The Tribunal concluded that it would not be productive or desirable to attempt to convert VERs into tariff equivalents in order to compare the overall level of protection for textiles in the two countries.²

It is true that Canada's imports of textiles³ from developing countries increased at a faster rate than those of the United States for the 1963-87 period, as well as for the period 1984-87. It is also true that the growth rates of textile imports from all countries into Canada have been no greater than for the United States over these same periods.

On balance, therefore, the Tribunal concludes that there are indications that the US VER regime is more protective than Canada's, but that the evidence is not conclusive. Although Canada's import restraint regime for textiles does not now appear to be as restrictive as that of the United States, we have decided that it would be unwise to base

1. Institute for Research on Public Policy, Tariff Equivalents for Bilateral Export Restraints on Canada's Textile and Apparel Trade: Analytical Issues, Measurement Methodologies, and Selected Estimates, September 28, 1989.

2. Assuming a reliable method and the necessary data could be found - a questionable assumption at best.

3. Textiles defined in accordance with SITC Codes 65 and 26.

tariff comparisons on any impression of potentially transitory differences between Canadian and US VER regimes at a particular point in time.

7. MTN - Uruguay Round

(a) Overview

At the commencement of the Uruguay Round of multilateral trade negotiations in September 1986, participating Ministers agreed that "negotiations in the area of textiles and clothing shall aim to formulate modalities that would permit the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened rules and disciplines."¹ Ministers also agreed that market access negotiations should "reduce or as appropriate eliminate tariffs including the reduction or elimination of high tariffs and tariff escalation."² It was, therefore, clear from the outset of the Round that textile and clothing trade could be significantly affected by these negotiations, in the area of both tariff and non-tariff barriers.

At the December 1988 Mid-Term Review Meeting, GATT parties agreed to work towards:

- (1) an overall target for reductions of tariffs of at least one-third with gradual phasing;
- (2) a substantial increase in bindings; and
- (3) substantial reductions or elimination of high tariffs, tariff peaks, tariff escalation and low tariffs.³

In the summer and fall of 1989, market access proposals were tabled in the Negotiating Group on Market Access by the EEC, Japan and Canada. All three parties favour a formula approach to negotiate tariff reductions of 33 percent or more,⁴ with the possibility of a request/offer approach to achieve tariff reductions deeper than the formula cuts or to reduce tariffs on particularly sensitive products. In principle, there would be no product grouping excluded from the tariff reductions.

The United States has indicated that it favours the request/offer approach in order to ensure that no sectors are excluded - as had been the case in the past when formulas were used. By September 1989, the United States had tabled 14 request lists in pursuit of its tariff and non-tariff barrier objectives. The United States later indicated that it would not object to having other parties use the formula approach to cut tariffs, but it would evaluate trading partners' requests on the basis of its product specific approach.

As of the end of 1989, the Chairman of the Negotiating Group on Market Access was still trying to build a consensus on an overall approach for the tariff negotiations and had suggested a framework similar to that proposed by Canada (i.e., a formula supplemented by a bilateral request/offer procedure).

1. GATT Document, Ministerial Declaration of September 20, 1986, page 5.

2. *Ibid*, page 5.

3. GATT Document MTN.TN/7 (Min.), page 4.

4. The Canadian Market Access Proposal tabled September 25, 1989, proposes a maximum formula rate of reduction of 38 percent and also suggests that the tariff formula reduction be applied to all sectors.

Deliberations in the Negotiating Group on Textiles and Clothing have been focused on the methods and time frames for bringing textiles and clothing into the GATT following the expiry of MFA IV in July 1991. These negotiations, if successful, would lead to the gradual dismantling of the MFA during an agreed transition period. Quotas could be progressively liberalized or gradually eliminated during this period, perhaps on both a product line and country basis or on the basis of a global quota which would differentiate between products but not countries.

As a result of the MTN market access deliberations, it is likely that tariffs on textiles will be lowered. However, it may not be clear until the end of 1990 whether textile tariffs will be reduced by the target rate of one-third. Lower than formula cuts might reflect significant efforts to liberalize textile trade in other respects, notably in relaxing or phasing out the MFA. Higher than formula cuts would be consistent with the stated MTN goal of eliminating the highest peaks in the developed countries' tariffs on industrialized goods.

Unfortunately, insufficient progress has been achieved to date to be able to predict more precisely how the trading regime for textiles and clothing could change as a result of the Uruguay Round of negotiations. Furthermore, negotiations in other apparently unrelated areas will directly and indirectly affect textiles. For example, progress in areas of crucial importance for major players, such as intellectual property, import safeguards and agriculture, will probably interplay with the development of options and negotiated solutions for textiles and clothing.

(b) Views of Interested Parties

Interested parties representing the textile industry at both the June and October hearings were concerned that Canada would damage its ability to extract tariff concessions of interest from others in the Uruguay Round as a result of the proposed introduction of textile tariff cuts by the Government in 1990. Textile industry representatives urged us to recommend that no tariff cuts arising from this inquiry should occur until after the completion of the Uruguay Round. At that time, the Government could assess how or when to implement our recommendations in light of achievements in the Round and concessions made by other parties. On the issue of concessions by our trading partners, textile producers argued that, in return for reducing our textile tariffs, Canada should receive credit in the form of improved access in the textile area and not trade off textile tariff cuts for progress in other negotiating areas.

Witnesses from the textile industry also expressed many concerns about the outcome of the MTN. They worried that the industry might face two new sets of tariff reductions - those which we recommend and those arising from the MTN. When combined with tariff reductions under the FTA, this would amount to a massive loss of protection over a short period of time. In their view, the Government should not proceed with any unilateral tariff reductions until the results of the MTN are known and the textile industry has had more time to adjust to FTA tariff reductions.

Representatives of the clothing industry dismissed any concerns about prejudicing Canada's ability to extract tariff concessions from the MTN as a result of unilateral textile tariff reductions. They took for granted that the Government would not bind any unilateral tariff reductions unless it got credit for doing so in the Uruguay Round of MTN now in progress and were confident that the binding of a rate had considerable value in the GATT. They argued that the GATT emphasized not merely reductions in tariffs but their binding at lower rates. Mutual concessions are therefore made on the basis of tariff bindings.

(c) Tribunal's Views

Our interpretation of the terms of reference was that the tariff reductions we are recommending and the tariff reductions arising from the MTN should proceed on two quite separate paths. The Government's objective as expressed in our terms of reference is to bring about a relative adjustment in Canadian textile tariffs vis-à-vis tariffs in the United States and other industrialized countries. The objective of the MTN is to reduce tariffs of all participants. To put forward the Tribunal's tariff recommendations as the Canadian negotiating position in the GATT would be to ignore the basic objective of adjusting Canadian textile tariff levels vis-à-vis those of our industrialized competitors. For this reason, we believe that any tariff reductions agreed upon in the GATT should be additional to the tariff reductions we are recommending.

We fully appreciate the importance of achieving negotiating credit for the tariff reductions we recommend. We are equally cognizant of the GATT Ministers' agreement, at the December 1988 Mid-Term Review Meeting in Montréal, that credit should be given for bindings and that participants should also receive appropriate recognition for liberalization measures adopted since June 1986.

8. Highlights

Textile trade has long been subject to restrictions. In the post-World War II era these trade restrictions have taken the form of high tariffs and quantitative import controls or VERs. The latter are implemented pursuant to the MFA which entered into force in 1974 and exists today in the form of the 1986 Protocol of Extension, expiring on July 31, 1991.

These trade restrictive developments occurred against the background of the emergence of strong textile and clothing industries in the developing and centrally planned economies (together referred to as "low-cost" sources) during the 1950s and 1960s - a trend which has continued into the 1980s as the poorer developing countries began to produce larger volumes of export competitive textile and clothing products.

In order to protect their own important textile and clothing industries, developed countries such as Canada make use of VERs to control the growth of import penetration from "low-cost" sources. A review of Canada's existing 29 restraints indicates that the original emphasis on textile restraints has gradually shifted to clothing. However, there continues to be a number of important restraints on sensitive fabric and yarn products, as well as certain household textile products and hosiery.

The United States also relies heavily on VERs to control textile and clothing imports and had 43 restraints in place in 1988.

The textile production patterns in Canada and the United States are very different, with Canada producing a smaller range of textile products than the United States.

In contrast to Canada, the United States obtains a majority (51 percent in 1987) of its textile imports from "low-cost" sources whereas Canada acquires less than a third of its imports from these developing country and centrally planned economy sources. Canada's average annual growth in textile imports from all sources during 1963 to 1987 was equal to that of the United States. However, in the 1984-87 period, the growth was less than the US rate, in spite of Canada's recent growth in textile imports from developing countries.

Even with all the results of the extensive VER analysis before us, the Tribunal was not able to arrive at a precise picture of the comparative protective effect of Canadian and US VER regimes. We did, however, feel that the quota coverage in the United States is broader and more restrictive than in Canada.

It also became clear that VERs are a fluid and specific safeguard measure, while tariffs have a more structured character and are applied on an MFN basis.

For all the above reasons, the Tribunal considered it unwise to base tariff comparisons on any impression of differences in VER regimes between Canada and the United States at any particular point in time.

This conclusion has also been formed against the knowledge that, while the Uruguay Round of MTN now in progress has, as one of its objectives, the eventual integration of this sector into GATT on the basis of strengthened rules and disciplines, an MFA-like trade regime will probably exist until the turn of the century, although import quotas would probably be progressively liberalized or gradually eliminated during the next decade.

The Uruguay Round is also working towards an overall target for reductions of tariffs of at least one-third with gradual phasing. While textile and clothing products will not be immune from these tariff cuts, it is not yet known whether textile tariffs will be reduced by the target rate, more, or less.

The Tribunal's interpretation of the terms of reference is that the tariff reductions we are recommending and tariff reductions arising from the MTN are two separate, albeit related, matters; the first having as its objective the adjustment of Canadian textile tariffs to levels comparable with our industrialized competitors and the MTN objective being to reduce tariffs in all member countries. Textile tariff reductions agreed to in the GATT should therefore be additional to the tariff reductions the Tribunal is recommending.

CHAPTER IV

TARIFF COMPARISONS

1. Introduction

The terms of reference asked the Tribunal to make recommendations on the reduction of Canada's textile tariffs needed to bring them into line with tariffs on textiles in other industrialized countries, particularly the United States. We were also asked to assess the level of relativity¹ in the structure of Canadian textile tariffs from fibres through to downstream products such as clothing.

To develop a basis for its recommendations, the Tribunal compared Canada's textile tariffs with those of other industrialized countries. The comparison had to be based on a common classification. The newly introduced Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) of customs classification provided the framework for this purpose. Even within a common framework, however, comparing tariffs is no simple matter. What countries should be selected for the purposes of comparison? How does the tariff structure of Canada compare with those of other industrialized countries? What methods should be used to assess differences in tariff levels among the countries being compared?

There are some differences in the types of tariff rates applied in different countries. The Tribunal, therefore, had to consider what rates should be used. We also had to decide whether to base comparisons on a line-by-line analysis of tariffs of individual products or on broad averages of tariffs for groups of products or even textile products as a whole. To calculate averages, tariff rates on individual products need to be weighted. After analyzing the structure of the tariff in Canada, and in other countries, and dealing with tariff comparison methods, we then compared actual levels of tariffs.

2. The Harmonized Commodity Description and Coding System (HS) of Customs Classification

No meaningful comparison can be made unless there is a commonly agreed definition of what is being compared. The HS, which is an international commodity description and coding system, provides such a common basis. Most of the world's main trading nations have used the system since 1988, except for the United States which started using it in 1989. All tariffs applied to imports, as well as import and export data, are classified and coded according to the HS.

The HS is divided into several sections designated by roman numerals, which are further subdivided into chapters (two digits), headings (four digits), subheadings (six digits) and tariff items (eight digits). Under the HS convention, the number and definition of subheadings are identical for all countries. In contrast, each country decides on its own number of tariff items according to the variety of products it produces. For Canada, there are 568 tariff items that fall within the scope of this inquiry. The corresponding number of tariff items for the United States, the EEC and Japan are 717, 893, and 762, respectively (i.e., somewhat more than that of Canada), generally reflecting the broader range of products produced by these countries and for which they have created separate tariff rates.

1. Tariff relativity, as formulated in the terms of reference, implies a degree of progressively higher tariff rates on outputs through each phase of the production chain.

The fact that tariffs are set at the eight-digit level, but that international comparability is possible only at the six-digit level, poses some difficulties for tariff comparisons. Within many six-digit subheadings, tariffs at the eight-digit level are the same. In cases where eight-digit tariff items within a six-digit subheading have different rates, however, it is necessary to calculate the average of these rates for comparisons among countries.

Products of almost all the textile and downstream industries are classified under Section XI, Chapters 50 to 63. Chapters 50 to 56 and 58 to 60 include all primary and other textiles; Chapters 61 and 62 cover clothing, and Chapter 63 covers other made-up textile articles such as bed linen. Carpets, handbags, headgear and upholstered furniture and mattresses fall in Chapters 57, 42, 65 and 94, respectively.

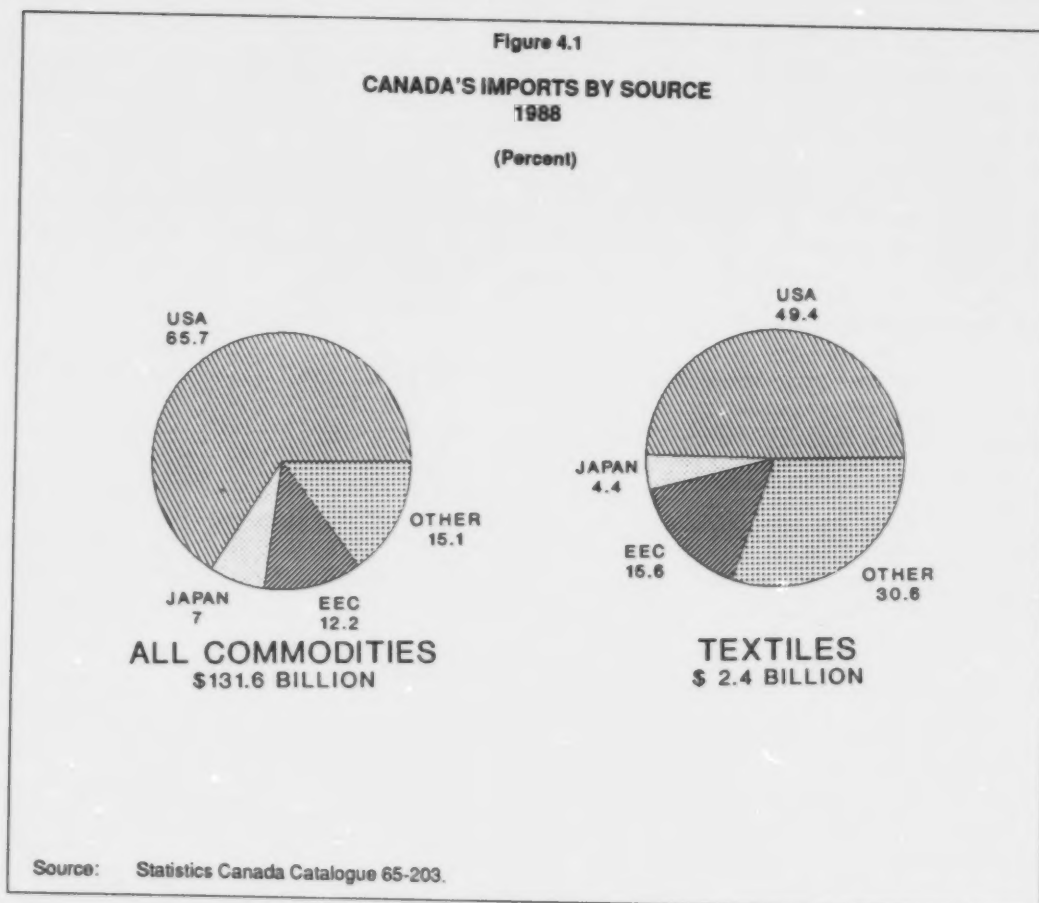
To show how a chapter is subdivided, Table 4.1 sets out a selection of headings, subheadings and tariff items for Chapter 51.

Table 4.1 HARMONIZED SYSTEM (HS) CHAPTER 51 - WOOL, FINE OR COARSE ANIMAL HAIR; HORSEHAIR YARN AND WOVEN FABRIC SELECTED HEADINGS, SUBHEADINGS AND TARIFF ITEMS	
HS Number	Description
51.01	Wool, not carded or combed.
5101.11.00	- Greasy, including fleece-washed wool:
5101.19.00	-- Shorn wool
	-- Other
51.08	Yarn of combed wool, not put up for retail sale.
5108.10	- Carded
5108.10.10	--- Containing 50 percent or more by weight of hair
5108.10.20	--- Containing less than 50 percent by weight of hair
51.11	Woven fabrics of carded wool or of carded fine animal hair.
	- Containing 85 percent or more by weight of wool or of fine animal hair:
5111.11	- Of a weight not exceeding 300 g/M ²
5111.11.10	--- In the grey or unfinished condition, of a weight not exceeding 135 g/M ²
5111.11.90	--- Other

3. Comparisons with Other Industrialized Countries

Which of Canada's major industrialized trading partners should serve as a benchmark for comparisons? In considering this question, we looked closely at Canada's trade with its imports from other industrialized countries, particularly from the United States, the EEC and Japan. The CTI had suggested that certain other countries such as Finland, Austria, Australia and South Korea should be taken into account. Although Canada shares some common features with these countries, none of them represents a major source or destination for Canada's trade in textiles or in all commodities.

As can be seen in Figure 4.1, close to 85 percent of Canada's total imports originate in the United States, the EEC and Japan. Moreover, two-thirds of Canada's imports of textiles also come from these three areas. The Tribunal, therefore, decided to compare Canada's textile tariffs with those of the United States, the EEC and Japan, and, because of its preponderant share in Canada's trade, to give more weight to the United States in assessing tariff comparisons.



4. Canada's Textile Tariff Structure and Rates

Before undertaking actual tariff comparisons, we had to understand the Canadian textile tariff structure and the rates applied to various products. We also reviewed the textile tariff structures of Canada's major industrialized trading partners: the United States, the EEC and Japan.

(a) The Tariff Provisions

Canada's tariff provisions are set out in the Canadian *Customs Tariff*. The *Customs Tariff* includes several schedules of which Schedules I and II include provisions affecting textiles. Additional tariff provisions affecting textiles are found in Customs Duties Reduction or Removal Orders.

Schedule I sets out, in two columns, the rates of duty applicable to goods imported under the Most-Favoured-Nation¹ (MFN), and the General Preferential² (GP) tariffs. A very small number of textiles, mainly fibres and yarns, enter at GP tariff rates. Schedule I MFN rates are applied to most, but not all, textile and clothing imports into Canada. Most have been bound, mainly in GATT negotiations. Binding a rate means that a country does not have the right to increase that rate unless it is prepared to offer its trading partners compensating tariff or other trade concessions on other products. Throughout this report, we have referred to these Schedule I rates as "MFN tariffs."

Schedule II, in the Concessionary Annex to the *Customs Tariff*, enumerates a number of statutory end-use items for which there are preferential or concessionary rates. In most cases, they provide for duty-free entry. Other concessionary or preferential end-use provisions are granted on a temporary or renewable basis under Customs Duties Reduction or Removal Orders. In addition, duty remission programs provide for the rebate of duties on imports of selected products, including various categories of textiles and clothing.³ Duty remissions are subject to eligible firms satisfying conditions, usually linked to domestic production.

(b) Concessionary Rates

Many concessionary rates have been in place for several years. They have normally been created for particular products, usually comprising part of an MFN tariff item intended for a particular end use. Most of these are goods which are not made in Canada in the precise specifications required, although the general category of products may be produced domestically. The creation of such provisions has been motivated by a desire to keep input costs low for Canadian industry, where this can be done, without prejudicing the overall protection afforded to domestic production. There are over 200 concessionary textile items enumerated in Schedule II of the *Customs Tariff* and in Customs Duty Reduction or Removal Orders.

As can be observed in Figure 4.2, imports of textiles under concessionary provisions are concentrated in certain product areas, being particularly prominent in the case of man-made fibres and yarns, certain specialty textiles and knitted fabrics. The textile industry is a primary beneficiary of imports under concessionary items, particularly for fibres and yarns. Examples of goods at concessionary rates are unprocessed acrylic staple fibres, for use by various manufacturers, and untwisted partially oriented polyester yarns, for use in the manufacture of texturized yarns, both entering duty-free. Production of both products has been discontinued in Canada. In 1988, total imports were \$16 million and \$17 million, respectively. An example of a product at a concessionary rate for use in downstream industries is nylon fabric for the manufacture of typewriter ribbons. Imports amounted to \$5 million in 1988. There are comparatively few concessionary items for fabrics used in the clothing industry.

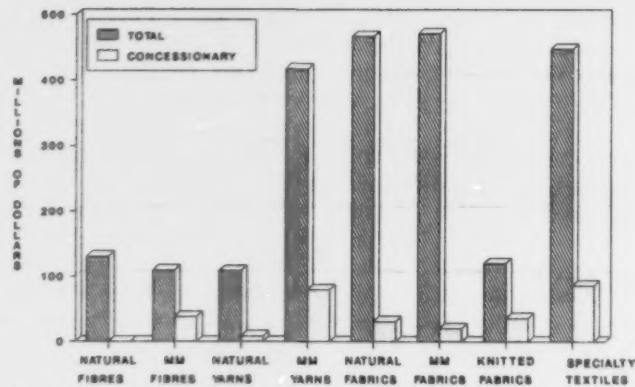
1. The most-favoured-nation principle, as embodied in the GATT, requires a country to apply equal and fair tariff treatment to its trading partners.

2. The general preferential rate applies to imports of certain goods from developing countries. The preference takes the form of a reduced rate or in many cases free entry. Preferential rates are a unilateral tariff concession made by Canada, and other developed countries, in the framework of the General System of Preferences put in place within UNCTAD. These tariff preferences can be withdrawn at any time without incurring obligations towards beneficiary countries.

3. Under a long-standing program relating to shirting fabric, duty remissions have been estimated to range from \$500,000 to \$1 million annually. In his Press Release of March 1988, the Minister of Finance announced the continuation of the shirting fabric program and a shirt program introduced in 1986. New programs for a range of textile and clothing products were introduced in 1989. More details on them can be found in the text of the Minister's Press Release in Volume 2. The maximum amount of annual duty remissions under these programs is estimated to be \$15.5 million for textiles and \$33.8 million for clothing. It is difficult to forecast to what extent these programs will be used. Based on use to date of the shirting fabric and shirt programs, the ceilings for the programs are unlikely to be reached.

Figure 4.2

**CANADA'S TEXTILE IMPORTS
TOTAL AND AT CONCESSIONARY RATES
ALL SOURCES**



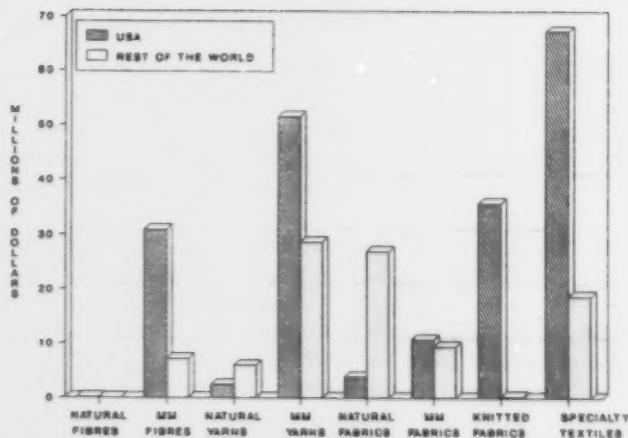
Note: MM = Man-made.

Source: Unpublished Statistics Canada data.

From Figure 4.3, it can be observed that the United States is the primary source of imports of textiles at concessionary rates. In 1988, some 67 percent of the value of goods imported under concessionary items originated in that country. Most man-made fibres and yarns, knitted fabrics and specialty textiles entering under concessionary items are imported from the United States. In contrast, natural yarns and fabrics entering under concessionary provisions come mainly from offshore.

Figure 4.3

**CANADA'S TEXTILE IMPORTS AT
CONCESSIONARY RATES BY SOURCE
USA AND THE REST OF THE WORLD
1988**



Note: MM = Man-made.

Source: Unpublished Statistics Canada data.

(c) Ad Valorem Tariffs and Specific Duties

The overall Canadian tariff structure contains different kinds of duties. The great majority are ad valorem duties expressed as a percentage of import value. There are also some specific duties related to physical measures, e.g., ¢ or \$ per kg. In addition, there are compound duties made up of both an ad valorem component and a specific duty. Finally, some products are subject to either an ad valorem or a specific duty, whichever is the lower. There are now comparatively few specific duties in the Canadian *Customs Tariff*, as the tendency internationally has been to move towards simple ad valorem rates.

Tariffs on most textiles are ad valorem, but there are a number of products subject to compound duties or the lower of an ad valorem or a specific duty. Thus, a compound duty of 10 percent ad valorem plus 11¢ per kg is applied to a range of yarns made from cotton and man-made fibres. Some woollen fabrics, and one specialty textile, are subject to the lower of an ad valorem duty of 25 percent, or \$ 3.45 per kg. For purposes of analysis in this inquiry, any tariff having a specific duty component was converted to an ad valorem equivalent. In relation to the previous examples, this means ad valorem equivalents of approximately 11.5 to 13.0 percent, and 6.0 to 18.0 percent¹ for yarns and woollen fabrics, respectively.

(d) The Structure and Rates of Canadian Textile Tariffs

Average MFN tariffs and the range of tariffs for major product groups are displayed in Table 4.2. Most natural fibres such as wool, cotton, silk and jute enter duty-free. Canadian production of wool is relatively small and vegetable fibres, such as cotton and jute, are not grown in Canada. In contrast, the MFN tariff for nearly all man-made fibre imports, including both filament tow and staple fibres, is 8.5 percent.

Table 4.2 STRUCTURE OF CANADIAN TEXTILE TARIFFS (Percentage)		
Product Group	Average MFN Rate	Range
Fibres: Natural	0.2	0 - 12.5
Man-made	8.3	0 - 8.5
Yarns: Natural	12.3	0 - 12.5
Man-made	12.6	12 - 15
Woven Fabrics: Natural	14.2	0 - 25
Man-made	24.8	22.5 - 25
Knitted Fabrics	25.0	10 - 25
Specialty Textiles	20.3	0 - 25
Sources: Schedule I of the Canadian <i>Customs Tariff</i> . Statistics Canada Catalogue 65-203, 1988 ROW imports.		

1. Schedule I of the *Customs Tariff* stipulates that the average MFN ad valorem equivalent for these fabrics should be 11.8 percent. Accordingly, the specific rate is adjusted annually on the basis of actual imports over the preceding three-year period. See also Volume 2.

Most yarns enter at an MFN rate of 12.5 percent, or the equivalent thereof in the case of compound rates. The only exceptions are silk, which enters free, and vegetable yarns such as jute, which are subject to MFN rates between 0 and 10 percent.

In contrast to yarns, there is a great degree of differentiation of tariff rates for woven fabrics by type or blend of fibre. Virtually all fabrics woven with yarns of man-made fibres, including man-made blends, enter at 25 percent.

There is little discernible pattern in rates for other fabrics. Rates for wholly or primarily natural fabrics vary from one fibre to another. In addition, the rates for blends made up of natural and man-made fibres differ by type of natural fibre. Rates on woven woollen fabrics range from 6 percent to 25 percent. Most quality worsted woollens enter under specific duties, their ad valorem equivalents ranging from 10 to 13 percent. Cotton fabrics of a weight by cotton of 85 percent or more enter at an MFN tariff of 15.0 or 17.5 percent, depending on whether they are unbleached or bleached. Thus, a small margin of protection is provided for finishing and dyeing. However, if the cotton content is less than 85 percent, the MFN rates are 22.5 percent and 25.0 percent, respectively, depending on whether the fabrics are unbleached or bleached. Polycotton fabrics are subject to the same rates.

Silk fabrics enter free. Tariffs on fabrics made from other vegetable fibres, such as jute or flax, range from 0 percent to 25 percent, with most imports entering free or at rates much lower than 25 percent.

The MFN rate for all knitted fabrics, irrespective of material or type of knit, is 25 percent. For specialty textiles such as felts and non-wovens, a broad range of rates apply, most of which are between 20 and 25 percent. A notable exception is tire cord fabrics which enter at a much lower rate of 12.5 percent.

The Canadian MFN structure of tariffs on textiles is thus complex. There is significant differentiation of rates for fibres and fabrics, but not for yarns. The system appears to reflect, at least in part, the strengths and weaknesses of the textile industries when the tariff developed into its current structure many years ago. Textile tariffs have largely escaped reductions negotiated in successive MTNs. In the absence of changes in the MFN tariff structure, special situations have been accommodated largely through concessionary tariff items and duty remission programs.

5. The Structures and Rates of Textile Tariffs in the EEC and Japan¹

As can be seen from Table 4.3, the EEC has a progressive rate structure. All tariffs are ad valorem, and there are no concessionary provisions like those in the Canadian tariff structure. As in Canada, there are few preferential rates on imports of textiles from developing countries. The only tariff concessions are those for duty drawback on exported products made from imported materials on which duty has been paid.

Most natural fibres enter free. The average MFN tariff on man-made fibres is 7.7 percent. The range of rates applicable to yarns runs from 2.9 to 9.5 percent. The 9.5 percent rate applies mainly to man-made yarns. The average MFN rates for cotton and man-made fabrics are 10.1 percent and 10.9 percent, respectively. The MFN rate on woollen fabrics is 17 percent. Specialty textiles have MFN rates in the 5.3 to 15 percent range, the average being 7.2 percent.

1. The tariffs of the EEC and Japan are applied on a CIF valuation basis. If adjusted to an FOB valuation basis used by Canada and the United States, tariffs would be 0.5 to 0.7 percentage points higher, depending on the product.

Table 4.3 STRUCTURES OF TEXTILE TARIFFS IN THE EEC AND JAPAN (Percentage)				
Product Group	Average MFN Rate		Range	
	EEC	Japan	EEC	Japan
Fibres: Natural	0.3	0.3	0 - 3.8	0 - 7.5
Man-made	7.7	7.7	7.5 - 10	4.2 - 8
Yarns: Natural	5.6	5.7	2.9 - 9	3 - 9.6
Man-made	8.9	6.5	3.8 - 9.5	3.9 - 9
Woven Fabrics: Natural	10.1	7.9	3 - 17	4.2 - 11.2
Man-made	10.9	8.4	7.5 - 11	4.8 - 10
Knitted Fabrics	11.8	8.9	6.5 - 12	5.6 - 15.7
Specialty Textiles	7.2	7.2	5.3 - 15	1.5 - 17.9
Note: Tariffs of the EEC and Japan applied on a CIF valuation basis. Sources: Tariff schedules of Japan and the EEC. Unpublished Statistics Canada data - 1988 imports.				

Rates for fibres, yarns and fabrics are more clustered than in Canada (i.e., the difference between the lowest and highest rate is smaller). There is less differentiation of rates among similar products especially cotton and man-made fabrics. In this sense, the EEC structure is simpler and more neutral in its economic effects than that of Canada.

Like the EEC, Japan's tariff structure for textiles is progressive from fibres through to fabrics. The general level of rates is, however, lower. There is also similarity to the EEC structure in that there are no concessionary provisions, as is the case with Canada. There are many specific and compound rates, particularly for yarns and fabrics.

As can be seen in Table 4.3, MFN tariffs on imports of fibres range from 0 on most natural fibres to 8 percent on man-made fibres, the average rate for the latter being 7.7 percent. Most yarns are subject to compound rates, the average ad valorem equivalent of which is 5.7 percent for natural yarns and 6.5 percent for man-made yarns. Woven fabrics are subject to ad valorem or compound rates ranging from 4.2 to 11.2 percent. Average rates on natural and man-made woven fabrics are in the same range. As in the EEC, average tariffs for knitted fabric are slightly higher than those for woven fabrics. Average tariffs on specialty textiles are low and similar in level to those of the EEC. Although the Japanese tariff contains many different levels of rates, they fall in narrow clusters for fibres, yarns and fabrics. There is even less differentiation of rates among products, particularly those for woven fabrics, than in the EEC or Canada.

6. The Structure and Rates of Textile Tariffs in the United States

If the EEC and Japanese textile tariffs can be characterized as having relatively concentrated rate structures, and as being less discriminatory among similar products, the US structure resembles that of Canada in the greater dispersion of rates and differential treatment applied to similar products. The structure and levels of US textile tariffs are displayed in Table 4.4.

Table 4.4
STRUCTURE OF US TEXTILE TARIFFS
(Percentage)

Product Group	Average MFN Rate	Range
Fibres: Natural	3.8	0 - 7.4
Man-made	6.5	4.9 - 10
Yarns: Natural	7.9	0 - 9
Man-made	10.6	5 - 15
Woven Fabrics: Natural	10.9	3.7 - 41.8
Man-made	16.4	7.8 - 40
Knitted Fabrics	14.2	8 - 19.5
Specialty Textiles	8.6	0 - 15

Sources: Tariff Schedule of the United States.
Import statistics: US Department of Commerce, 1988.

MFN tariffs on fibres in the United States fall in the 0 to 10 percent range. Unlike Canada, the EEC and Japan, most natural fibres are dutiable. Rates are, however, generally higher for man-made fibres, the average being 6.5 percent. The average MFN tariff on yarns is 7.9 percent for natural yarns and 10.6 percent for man-made yarns. Within these averages, rates range from as low as 0 percent for certain cottons to 13 percent. For yarns such as wool, wool blends, polycotton and man-made yarns, rates range from 9 to 15 percent. The range of MFN rates applicable to fabrics runs from 3.7 percent for light cottons to over 40.0 percent. MFN rates on cotton fabrics fall in the 6 to 15 percent range. Most quality wool fabrics are subject to very high rates, exceeding, for some products, 40 percent. Many man-made fabrics have rates of 17 percent. Rates on knitted fabrics fall in the 8.0 to 19.5 percent range, the average being 14.2 percent. MFN rates on specialty textiles are in the 0 to 15.0 percent range, the average being 8.6 percent.

Thus, US MFN tariffs on textiles are dispersed over a broad range, and average tariffs for certain product groupings can be poor indicators of protection afforded to particular products. The overall structure cannot be characterized as consistent either in terms of rate progression or treatment of similar groups of products, except in the case of man-made fibres. As in Canada, there is relatively little differentiation of rates at the yarn phase of production, but a great degree of differentiation among fabrics.

Like the EEC and Japan, the US tariff structure differs from that of Canada in that there are no concessionary provisions other than normal duty drawbacks. As is the case for Canada and Japan, the US tariff includes many specific and compound rates.

The United States has special outward processing tariff provisions known as Section 807 and Section 807A designed to encourage the use of US materials and components, including textiles. Under Section 807 provisions, clothing made from fabrics cut in the United States can be imported into that country, subject to duty only on the value added by the foreign manufacturer. Approximately 4 percent of US clothing imports enter under these provisions and duty relief is estimated at about \$200 million per year. Section 807A forms part of the *Caribbean Basin Economic Recovery Act*. Under Section 807A, clothing made from US textile fabrics is subject to duty only on the value added abroad. This program also provides for virtually quota-free access.

7. Relativity and Effective Protection

The terms of reference directed the Tribunal to "assess and make recommendations on the level of relativity that should exist in the tariff protection at the various levels of the manufacturing chain (i.e., from fibres and yarns through fabric to finished product)." It also noted that "relativity does not exist in the textile and apparel sectors where, for example, the tariffs on the finished product, apparel, are about the same as the tariff on many of the fabric inputs. Nor does it exist in other sectors which rely on textile inputs; in many cases the tariff on the finished product is actually lower. This tariff structure has placed downstream industries at a competitive disadvantage in the Canadian market against imports of finished products."

Tariff relativity is a difficult concept to grasp. Assessing tariff relativity requires detailed data on production costs and on tariff rates. We will start by explaining our understanding of tariff relativity and then outline our attempts to measure the degree of relativity that exists in the textile and clothing tariff structure.

Tariff relativity as formulated in the terms of reference implies a degree of progressively higher tariff rates as basic materials are transformed at each phase of the production chain. If a tariff is levied on products at the first stage of processing (e.g., fibres), the tariff on products of the next stage (e.g., yarns) should be higher. This higher tariff is needed to allow the manufacturer to overcome the higher cost of fibre inputs and still receive protection on the value added to the fibres through spinning and other processes to manufacture the final product - yarn. This progressivity should continue right through to the downstream product - clothing, carpets or other products manufactured from textiles.

Tariff relativity is measured by calculating the effective rate of tariff protection (ERP) for products throughout the manufacturing chain. It is measured at each phase of the production chain. The ERP takes into account the tariff on purchased inputs, the tariff on the final product and value added at the particular stage of processing. The result is a picture of the amount of protection given by the tariff on a producer's output to the value added by a producer, taking into account the tariff that a producer pays on inputs.¹

The simplified examples set out in Table 4.5 illustrate the steps in the calculation of effective rates of protection for two fabric and clothing products. It shows how a fabric, despite a nominal MFN rate of 25 percent, can receive effective protection 50 percent higher (37.5 percent) than its MFN rate. As well, it illustrates how an article of clothing can have a lower rate of effective protection than the fabric it uses, 25 percent versus 37.5 percent, even though both receive the benefit of the same MFN tariff rate.

Table 4.6 and Figure 4.4 show the ERP at all phases of the textile production chain for products made from man-made and natural fibres, respectively, and for woven and knitted clothing. The effective rates of tariff protection were calculated using data on value added derived from the CITT's survey of the textile and clothing industries.

Under the current tariff structure for textiles and clothing, there are significant differences in the levels of effective protection for certain products. This is particularly the case for clothing made from man-made fabrics. The effective rate of tariff protection of 22.2 percent is much less than the effective rate of tariff protection of 36.9 percent for woven fabrics. Similar differences are observed for knitted clothing and knitted fabrics. Within the textile production chain, natural yarns have a level of effective protection (30.7 percent) which is nearly twice as high as the effective protection on woven fabrics (15.9 percent) or man-made yarns (17.4 percent).

1. See Volume 2 for further discussion of the concept of effective rate of tariff protection and measurement issues.

Table 4.5
ILLUSTRATIVE CALCULATION OF EFFECTIVE RATES OF TARIFF PROTECTION (ERP)

Data and Calculation Steps	Fabric	Clothing
(1) Output Price in Absence of Protection	\$40.00	\$100.00
(2) Tariff on Outputs	25%	25%
(3) Potential Output Price with Protection [(1) X (1 + (2)/100)]	\$50.00	\$125.00
(4) Input Costs in Absence of Protection	\$20.00	\$40.00
(5) Tariff on Inputs	12.5%	25%
(6) Potential Input Costs with Protection [(4) X (1 + (5)/100)]	\$22.50	\$50.00
(7) Potential Value Added with Protection [(3) - (6)]	\$27.50	\$75.00
(8) Value Added in Absence of Protection [(1) - (4)]	\$20.00	\$60.00
(9) Percentage Increase in Value Added as a Result of Tariff Protection = Effective Rate of Tariff Protection (ERP) = 100 X [(7)/(8) - 1]	37.5%	25%

Table 4.6
MFN TARIFF RATES AND EFFECTIVE RATES OF TARIFF PROTECTION (ERP)
TEXTILES AND CLOTHING, CANADA
1988
(Percentage)

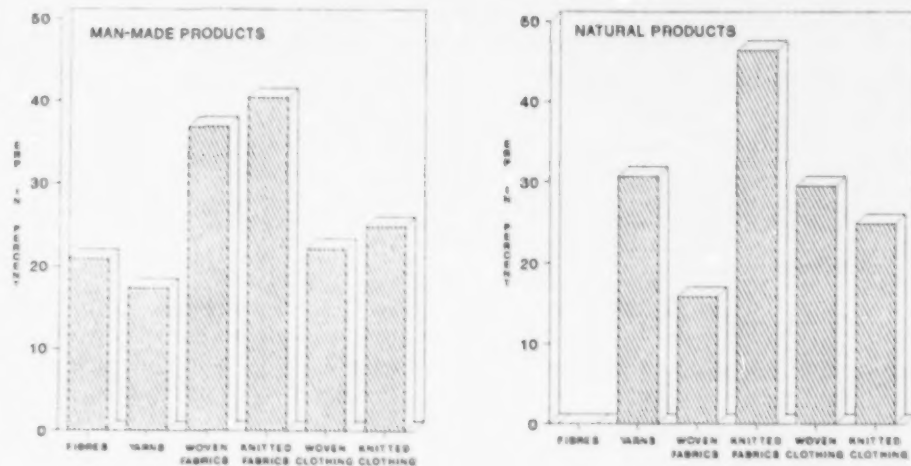
		Fibres	Yarns	Woven Fabrics	Knitted Fabrics	Woven Clothing	Knitted Clothing
Man-made Products	MFN Rates	8.3	12.6	24.8	25.0	23.3	24.9
	ERP	20.9	17.4	36.9	40.4	22.2	24.9
Natural Products	MFN Rates	0.2	12.3	14.2	25.0	23.3	24.9
	ERP		30.7	15.9	46.4	29.5	24.9

Note: ERP = Effective rates of tariff protection.

Sources: Calculation of ERP: Based on data from Schedule I of the Canadian Customs Tariff and CITT survey of the textile and clothing industries

Figure 4.4

EFFECTIVE RATES OF TARIFF PROTECTION (ERP) TEXTILES AND CLOTHING, CANADA 1988



Note: ERP = Effective rates of tariff protection.

Sources: Schedule I of the Canadian Customs Tariff.

Calculation of effective rates of tariff protection: based on data from CITT survey of the textile and clothing industries.

8. Tariff Comparison Methods

Our review of the structure and types of tariffs applied by Canada, the United States, the EEC and Japan gave us a better understanding of how and to what extent tariff rates differ by type of product. Our next objective was to try to assess the magnitude of the differences in the level of textile tariffs in Canada and other industrialized countries, and particularly in the United States.

Comparing tariffs involves using measures and approaches which provide a common basis for relating Canadian tariffs to those of other countries. We had to decide what approach was the most relevant in terms of developing a basis for our recommendations. Differences in tariffs are easily observed at the level of the individual product, for example, the level of the HS tariff item. However, a line-by-line comparison of the tariff rates on the 568 textile products falling within the scope of our inquiry is not very useful in showing the levels of protection for related product groups. We needed to calculate average tariffs for the major textile product groupings and for all textiles in order to draw conclusions on differences between the level of Canada's textile tariffs and those of our major industrialized trading partners. We also had to bear in mind that averages can mask extreme or unusual factors. Our review of the structure of tariff levels by product told us that there were significant differences in the tariff treatment of certain products of which we would have to take account in the interpretation of average tariff rates.

To calculate average tariffs, it was necessary to select trade weights bearing in mind that, other things being equal, the higher a tariff on a product, the lower the imports of the

product. The following hypothetical example illustrates the need for weighting. Product X has a tariff of 10 percent and product Y has a rate of 40 percent. The simple average of these two rates is 25 percent. This average would be meaningful if the value of imports at each rate were identical. If, however, imports of product X amounted to \$40 million and those of product Y were \$10 million, the weighted average rate would be 16 percent. We decided to weigh each country's tariff rates by its own imports.

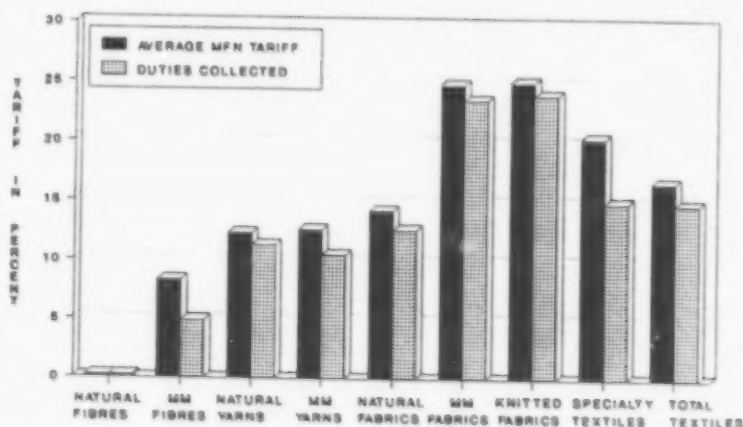
Before proceeding with our analysis and assessment of tariff levels, we addressed two key issues raised in the October hearing concerning methods of comparing tariffs. The first was whether comparisons should be based on MFN rates and, the second, whether we should take account of tariff reductions under the FTA.

(a) Selection of Rates

The obvious common basis for comparisons is the actual Schedule I MFN rates applied to textile products by Canada and the corresponding rates applied by Canada's major trading partners. The CTI argued, however, that account should be taken of the numerous end-use concessionary rates in the Canadian tariff. The CTI proposed that we should calculate average protection by dividing the value of duties collected by the value of total textile imports. Because concessionary rates are lower than MFN rates, the average rate (based on duties collected) is lower than the average MFN rate of protection.

Figure 4.5 compares the averages calculated using both methods. Canada's imports from the rest of the world, excluding those from the United States, were used as weights in the calculations. It is clear that there are differences between average MFN rates and average tariff protection on a duty-collected basis, particularly for certain product groupings such as fibres. For man-made fibres, average duties paid are more than three percentage points lower than the average MFN tariff. For specialty textiles, the difference is over five percentage points, while for all textiles, the difference is less than two percentage points.

Figure 4.5
CANADIAN TARIFF PROTECTION
AVERAGE MFN TARIFF VERSUS DUTIES COLLECTED
1988



Notes: MM = Man-made.
Weights = Rest of world imports into Canada, 1988.

Sources: Statistics Canada Catalogue 65-203.
Schedule I of the Canadian Customs Tariff.

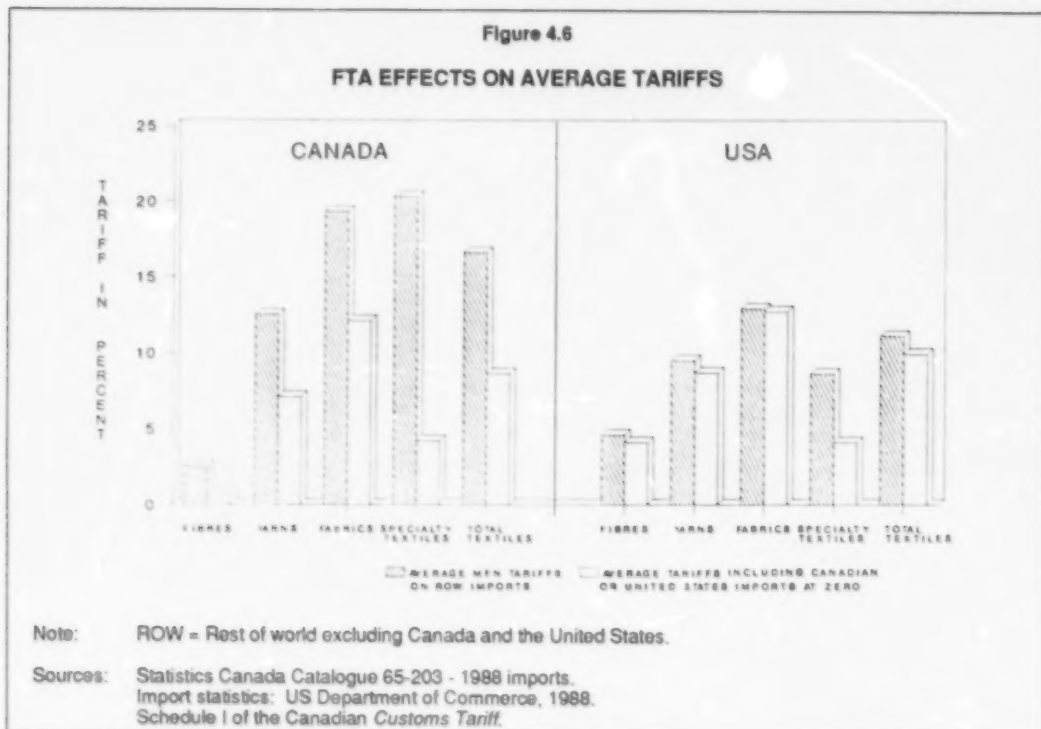
We did not agree with the CTI on the use of average duties collected as a basis for assessing the level of tariff protection in Canada compared to that in other countries. We had two reasons. First, concessionary rates in nearly all cases were created for products that were not made in Canada. Because most of these rates are "unbound," they can be withdrawn without breaching international obligations. In the case of withdrawal, the product in question would be subject once more to the relevant bound MFN rate for that product.

Our second reason for using MFN tariffs was based on our observations of business practice drawn from testimony in our hearings. What counts in the business world is the duty-paid landed price of a particular import as compared to the wholesale price of the same domestic product. If there is no tariff on a product, it will not have an impact on the price of the product. If there is a tariff, it will be the actual rate payable on the product which will be factored into the price and not the average rate of duty paid on imports of similar products of that type. For both these reasons, our comparisons are based on MFN tariff rates.

(b) Should FTA Reductions Be Taken Into Account?

Whether the FTA should be taken into account in average tariff comparisons affects both the choice of rates and import weights. The CTI argued that, in comparing tariffs, it was necessary to take into account the fact that, under the FTA, tariffs on trade in textiles between Canada and the United States would be eliminated by 1998.

The CTI argued that Canada's average tariff on all textile products would be reduced by half once Canadian imports from the United States were duty-free, taking into account that close to half of Canada's textile imports are from the United States. The reduction in average tariffs for the United States would be much less because of the very small share of US imports of textiles which originate in Canada. These effects are displayed in Figure 4.6.



In comparing tariffs, we decided not to take account of imports from the United States. Under the FTA, tariffs on these imports will be reduced to zero by 1998. If US imports were included in our comparison of average textile tariffs, Canada's "average" rates, once the FTA was fully implemented, would be lower than those of most other industrialized countries. At the same time, however, Canada's tariffs on imports of textiles from third countries would remain higher than those of other industrialized countries. This was clearly not the intention underlying the terms of reference, which were sent to us in February 1989 after the FTA began to be implemented. The only reasonable interpretation of the terms of reference is that US imports should be excluded in the calculation of Canada's average MFN tariff rates.

9. Main Findings of Tariff Comparisons

The structure of textile tariffs in Canada differs markedly from those of the EEC and Japan. The latter appear more orderly, with generally less dispersion of rates for the main product groupings of fibres, yarns and fabrics, and less differentiation of rates within groupings of similar products. The US tariff structure is similar to that of Canada in the greater dispersion and differentiation of rates, particularly for fabrics. It differs markedly, however, in the rates applied to products made from different fibres. In the United States, most wool fabrics have high tariffs while the reverse is true in Canada. Rates on cotton fabrics in the United States are low, but high in Canada.

As displayed in Figure 4.7, average MFN tariffs imposed by industrialized countries on textiles are high.¹ In this regard, Canada and the United States stand out not only because their textile tariffs are higher than those of other industrialized countries, but also by the wide margin by which they exceed those on most other products. Average Canadian and US MFN textile tariffs are more than double the average of those applied to all imports.

Figure 4.8 shows how Canadian MFN tariffs on fibres, yarns and fabrics, as well as clothing, compare in a broad international framework. The comparison includes Canada, the United States, the EEC and Japan. In terms of levels, there are large differences in Canada's MFN rates for fibres and yarns as compared to the EEC and Japan, and in fabrics as compared to each of the three areas. The figure also shows a composite rate for the United States, the EEC and Japan based on a 70:20:10 ratio reflecting approximately the structure of Canada's imports of textiles from the three areas.

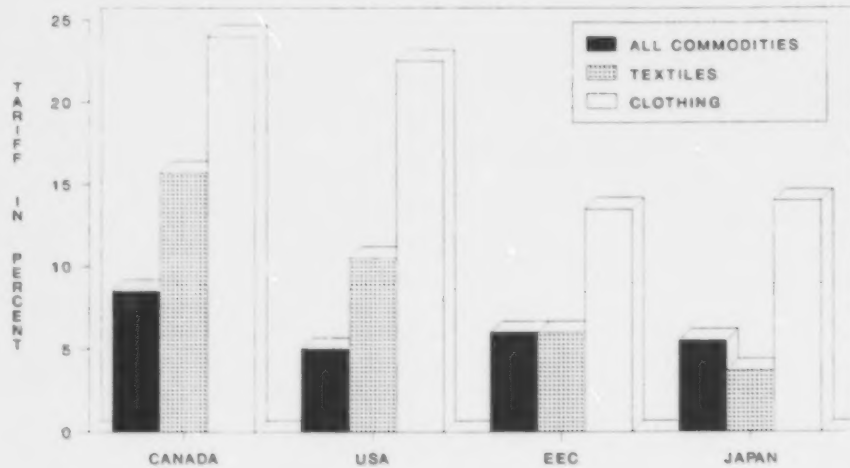
The levels of EEC and Japanese tariffs on fibres, yarns, fabrics, specialty textiles and clothing are, in general, lower than the corresponding rates imposed by Canada and also by the United States.² Moreover, the composite rates for these same product groups are also lower, albeit by a lesser degree, than MFN tariffs for Canada and the United States. Canada's average tariffs on yarns, fabrics and specialty textiles are well above those of the three other areas.

1. The import structures of the EEC and Japan, as distributed among fibres on the one hand, and yarns and fabrics on the other hand, are quite different from those of Canada or the United States. Because the share of fibres in EEC and Japanese imports is much higher, and especially, natural fibres, average tariffs for textiles in the EEC and Japan displayed in Figure 4.7 are relatively low. Comparisons displayed in Figure 4.8 show that tariffs on yarns, and particularly fabrics, are, however, much higher than tariffs on all commodities shown in Figure 4.7.

2. The rates displayed in Figure 4.8 were adjusted to take account of differences in customs valuation, this being on an FOB basis for Canada and the United States, with the EEC and Japan using a CIF system. Adjusting Canadian and US rates to a CIF valuation basis lowered them by 0.5 to 0.7 percentage points depending on the product. The average rates shown were, for the purposes of this comparison, computed by attaching each country's import weights to each HS six-digit tariff line. The actual rates plotted in Figure 4.8 are displayed in Volume 2 of the report.

Figure 4.7

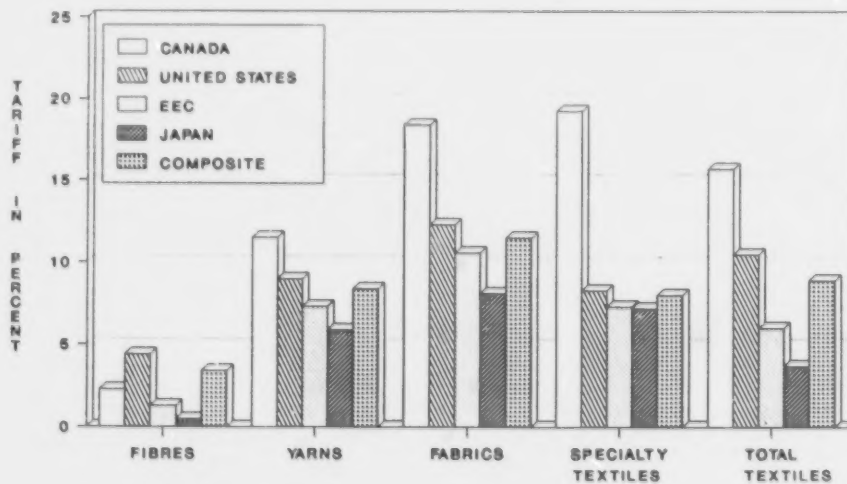
**AVERAGE MFN TARIFFS
TEXTILES, CLOTHING AND ALL COMMODITIES
CANADA, USA, EEC AND JAPAN**



Sources: Tariff schedules and import data, *ibid.* - Canada and US tariffs adjusted from an FOB to a CIF valuation basis.
All commodities: GATT, *Textiles and Clothing in the World Economy*, May 1984.

Figure 4.8

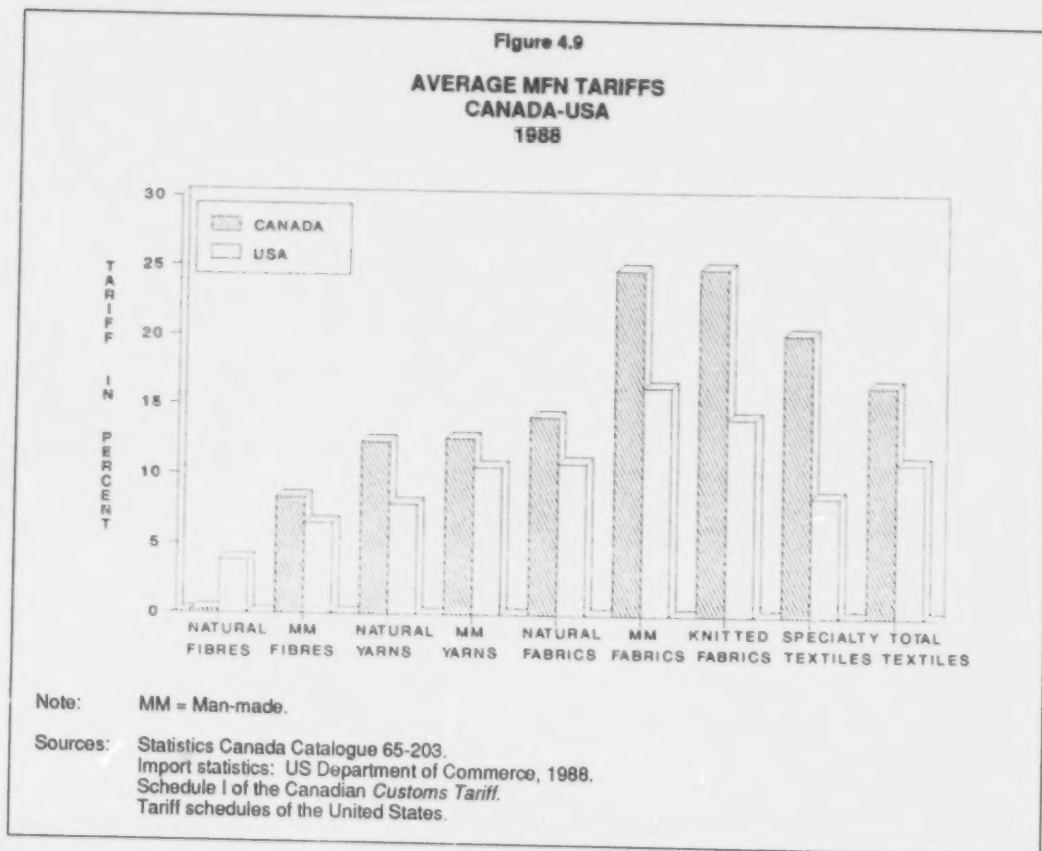
**AVERAGE MFN TARIFFS ON TEXTILES
CANADA, USA, EEC AND JAPAN
1988**



Note: Composite = USA, EEC and Japan in a 70:20:10 ratio.

Sources: Tariff schedules and import data, *op. cit.* Tariffs for Canada and USA adjusted from an FOB to a CIF basis.

The next comparison focuses exclusively on average MFN tariffs on textiles in Canada and the United States. It shows average MFN rates for the 568 HS tariff items that fall within the scope of the inquiry.¹ Average MFN tariffs for eight product groupings and total textile imports are shown in Figure 4.9. Table 4.7 displays the corresponding actual average rates.² The average Canadian MFN rate for textiles in 1988 is 16.6 percent. The corresponding rate for the United States is 11.1 percent.



The higher average Canadian MFN tariff derives mainly from much higher rates for specialty textiles, knitted fabrics and man-made fabrics. The gap between rates on yarns in the two countries is much smaller. For fibres, Canadian average rates are much lower than US rates.

These average results mask particular differences in rates that we observed in our comparison of the textile tariff structures of Canada and the United States. Natural fibres enter Canada free, while man-made fibres face a rate of 8.5 percent. In the United States, most fibres, whether man-made or natural, pay rates in the 3.9-6.5 percent range. In addition, average rates for natural fabrics conceal large differences in tariffs between

1. They include all textile products as defined in Chapter II above with certain exceptions accounting for about \$100 million in imports in 1988, as compared to \$1,140 million of imports entering under the 568 HS tariff items. The full list of products excluded can be found in Volume 2 of this report, but the main product groups are wadding, rope and twine, and floor and wall coverings. These products were not considered to be fibres, yarns or fabrics, nor were they considered to be products used in further processing or manufacturing activities.

2. Averages are calculated using each country's imports from third countries.

Table 4.7 AVERAGE MFN TARIFFS CANADA-USA 1988⁽¹⁾ (Percentage)		
Product Group	Canada	USA
Fibres: Natural	0.2	3.8
Man-made	8.3	6.5
Sub-Total	2.5	4.6
Yarns: Natural	12.3	7.9
Man-made	12.6	10.6
Sub-Total	12.5	9.5
Woven Fabrics: Natural	14.2	10.9
Man-made	24.8	16.4
Sub-Total	19.0	12.9
Knitted Fabrics	25.0	14.2
Specialty Textiles	20.3	8.6
Total Textiles	16.6	11.1
Note: (1) Volume 2 contains a table showing average MFN tariffs calculated using imports from the rest of the world for the first eight months of 1989. There are relatively small differences in average tariffs for some product groups. For total textiles, the Canadian average is 16.3 percent and the US average is 11.1 percent. Sources: Statistics Canada Catalogue 65-203. Schedule I of the Canadian <i>Customs Tariff</i>. Import statistics: US Department of Commerce, 1988. Tariff schedules of the United States.		

Canada and the United States. US tariffs on most wool fabrics are nearly triple those of Canada, whereas Canadian tariffs on cotton fabrics are higher than those of the United States.

As a further illustration of this point, it is also worth observing that, of the 568 tariff items included in the averages shown in Table 4.7, 451 have MFN rates that are higher than those of the United States. Canadian imports from the rest of the world under these items, in 1988, totalled \$850 million.

CHAPTER V

TARIFF REDUCTION OPTIONS DISCUSSED IN PUBLIC HEARINGS

1. Introduction

As part of the process of developing our tariff recommendations, we asked parties to give us their preferences on the structure and level of textile tariffs and on the pace of the tariff reductions. We also sought parties' reactions to methods of analysis and the assessment of the economic effects of tariff reductions.

We had our research staff prepare illustrative tariff reduction options for consideration and comment at the October hearing. The options were developed from tariff comparisons using the methods described in the preceding chapter. In particular, they were based on average MFN tariffs weighted by imports from third countries. Neither average duties paid on total imports nor the trade effects of the FTA were taken into account in assessing the differences in tariff levels between Canada, the United States, the EEC and Japan.

The staff options brought Canadian tariffs close to the levels of the United States and other industrialized countries. To reach US textile tariff levels would mean average MFN tariff reductions of about one-third; even greater reductions would be needed to approach the tariff levels of our major trading partners.

The options presented to parties also provided for different phasing in periods for the reductions. Three alternative time frames were developed, not only to obtain parties' reactions on how quickly or slowly reductions should occur, but also as part of the assessment of economic effects and benefits and costs.

We engaged consultants to carry out the economic assessments. Informetrica Limited conducted an econometric study of the effects of tariff reductions on prices, output and employment. Abt Associates of Canada analyzed the benefits and costs of tariff reductions. Professor Tim Hazledine provided overall advice and quality control. The studies were presented at the October hearing for examination by parties in respect of both the assessment results and the methods used.

2. Illustrative Tariff Reduction Options

Several different approaches for reducing tariffs on textiles were considered at the October hearing. Parties focused their attention on two basic options which the Tribunal staff presented for illustrative purposes only.

Option A was developed using a line-by-line comparison of Canadian and US tariffs. Under this option, Canadian tariffs on textile products that were higher than their US equivalents would be reduced to US levels. Such an option would reduce the average of Canadian MFN tariffs by one-third. Option A would result in a Canadian average MFN tariff slightly below that of the United States. The resulting structure would, with the exception of tariffs for natural fibres and woollen fabrics, mirror closely that of the United States. Reductions for some tariff items would be large, exceeding 50 percent.

Option B was based on two different considerations. The first was to introduce into the tariff structure a basic gradation in rates applicable to all similar products. This would address the Minister's request that the Tribunal pay attention to the level of effective protection throughout the manufacturing chain from fibres through to finished clothing.

In establishing tariff levels for Option B, the research staff selected rates which approximated average MFN tariffs not only in the United States, but also in the EEC and Japan. The composite average of MFN tariffs for basic textile product groups in the United States, the EEC and Japan provided a benchmark for selecting the level of tariffs.

This second option resulted in a simple tariff structure option in which fibres, yarns and fabrics would be subject to maximum tariffs of 5, 9 and 13 percent, respectively. The 13 percent maximum rate for fabrics would also apply to specialty textiles. The effect of applying this simple tariff structure would be to reduce average Canadian MFN tariffs by about 36 percent. Most Canadian tariffs would fall below those of the United States.

Table 5.1 compares how Options A and B would affect average MFN tariffs for the main groups of textile products.

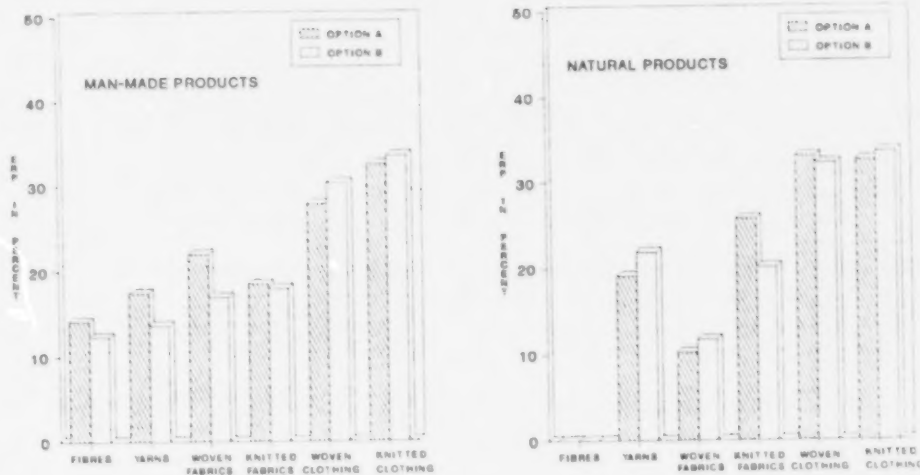
Table 5.1 ILLUSTRATIVE TARIFF REDUCTION OPTIONS (Percentage)				
Product Group	Current Canadian Tariff	Option A: Lower of Canadian or US Tariff	Option B: Simple Tariff Structure (5-9-13)	US Tariff
Fibres: Natural	0.2	0.1	0.1	3.8
Man-made	8.3	5.6	4.9	6.5
Sub-Total	2.5	1.7	1.5	4.6
Yarns: Natural	12.3	7.7	8.8	7.9
Man-made	12.6	11.2	9.0	10.6
Sub-Total	12.5	10.2	8.9	9.5
Fabrics: Natural	14.2	9.0	10.4	10.9
Man-made	24.8	16.7	13.0	16.4
Sub-Total	19.0	12.5	11.6	12.9
Knitted Fabrics	25.0	14.4	13.0	14.2
Specialty Textiles	20.3	7.5	12.0	8.6
Total Textiles	16.6	11.0	10.3	11.1
Notes: Current average MFN Canadian and US tariffs are taken from Table 4.7. Rates shown for Options A and B are weighted averages of rates that would apply to individual tariff items under Options A and B.				

Figure 5.1 shows the effect that each option would have on the rates of effective tariff protection within the textile production chain and in the clothing industry. The simple structure would result in a more consistent pattern of effective protection through the production chain, except for natural yarns.

Three different implementation periods were considered at the October hearing. The first provided for the full reduction of tariffs on textiles on April 1, 1990. Under the second approach, tariffs would be reduced in 10 equal annual instalments starting on April 1, 1990. The third scheme was back-end loaded, with no tariff reductions before April 1, 1994, and, from then on, reductions in five equal annual instalments.

Figure 5.1

**EFFECTIVE RATES OF TARIFF PROTECTION (ERP)
TEXTILES AND CLOTHING
ILLUSTRATIVE TARIFF REDUCTION OPTIONS**



Note: ERP = Effective rates of tariff protection.

Sources: Canadian Customs Tariff and CITT survey.

3. Parties' Reaction to the Illustrative Tariff Reduction Options

At the October hearing, parties commented extensively on both the level and pace of the tariff reduction options.

The CTI continued to challenge the need for any tariff reductions at all. It argued that there was no analytical basis for concluding that Canadian textile tariffs were higher than those of other industrialized countries, particularly the United States. Its comments on the illustrative tariff reduction options focused mainly on Option A, under which a Canadian tariff would be replaced by a US tariff, if the latter were lower than the corresponding tariff in Canada. The CTI stressed that this approach would reduce the average Canadian textile tariff below that of the United States. It also observed that following this approach would be tantamount to replacing the structure of the Canadian textile tariff with that of the United States. For instance, counsel for Dominion Textile Inc. observed that the US structure provides differentiation of tariffs for products such as light and heavy cotton fabrics. This kind of differentiation, which does not now exist in the Canadian tariff structure, would be detrimental to the Canadian industry.

The clothing industry expressed a general preference for Option B. The textile industry observed that the tariff reductions implied by Option B were even greater than those under Option A.

In terms of timing, the clothing industry's preference was for an immediate reduction of tariffs on textiles, although it was prepared to consider implementation over a period of

up to five years. The textile industry, while continuing to oppose any tariff reductions, strongly expressed the view that, if there were to be reductions, they should be delayed for as long a period as possible. In this regard, it observed that the "back-end loaded" option, which would concentrate reductions in the second half of the 1990s, would allow the industry more time to adjust to FTA reductions and would also allow it to take into account MTN tariff reductions and any relaxation of the MFA.

4. Economic Assessment

(a) Estimation of the Impact on Prices, Output and Employment

A reduction in tariffs for textiles would lead to a series of pricing, purchasing and production responses. Changes would occur throughout the textile chain, beginning with producers of textiles and ending with the consumer of final products containing textiles.

The economic analysis carried out by our staff and consultants was intended to help us gauge the reactions of the Canadian textile and downstream industries and consumers to textile tariff reductions. We expected that it would shed light on the following questions of interest to the inquiry:

- To what extent would Canadian textile manufacturers lower their prices and reduce their costs to maintain market share and profit margins?
- To what extent would the reduction in textile tariffs lead to lower costs for "downstream" industries which manufacture products such as clothing and furniture?
- To what extent would the tariff reductions lead to price reductions for the consumer at the retail level?
- How would price and supply changes affect the employment, profitability and competitive position of textile manufacturers?
- What would be the distribution of overall benefits and costs to the Canadian economy and textile producing regions?

(b) Results

In order to assess the economic impact of a reduction in textile tariffs, two different models were developed and used. First, a 10-industry econometric model¹ was built using annual historical data for the period from 1961 to 1985. Second, a benefit-cost model² was developed to assess the benefits and costs likely to arise from any assumed tariff reduction.

The two models were used to estimate the economic effects of the two illustrative tariff reduction options described earlier in this chapter. The estimated economic effect of a tariff reduction is calculated as the difference between the model's projection with and without a tariff cut (i.e., the base case). This approach directly estimates the effects of a tariff reduction, holding all other factors constant. In this process, the particular characteristics of the base case do not affect the estimated effects of the tariff option. The model results

1. Informetrica Limited, The Impact of Tariff Reductions on the Textile and Downstream Industries: An Econometric Study, prepared for the CITT, September 1989.

2. Abt Associates of Canada, An Assessment of the Benefits and Costs of Tariff Reductions in the Canadian Textile Industry, October 1989.

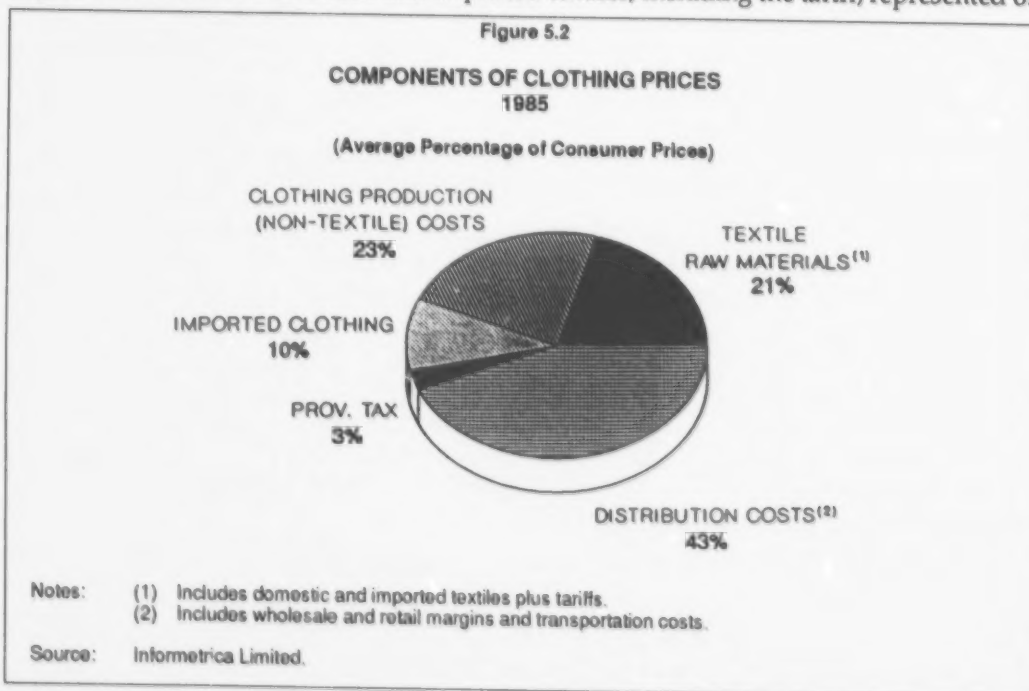
for output, employment and selling prices for three industry groupings are shown in Table 5.2.

Table 5.2						
COMPARISON OF CUMULATIVE ECONOMIC CHANGES BY YEAR 2000 FOR ILLUSTRATIVE TARIFF REDUCTION OPTIONS						
	(Percent Difference from Base Case)					
	Output		Employment		Prices	
	A	B	A	B	A	B
Textile Industry	-1.9	-2.4	-2.2	-2.8	-0.6	-0.8
Clothing Industry	0.1	0.2	0.1	0.2	-0.2	-0.2
Other Downstream Industries	0.1	0.1	0.1	0.1	-0.0	-0.1

Notes: (1) Option A is a reduction in MFN textile tariff on imports from the rest of the world by an average of 33 percent.
 (2) Option B is a reduction in MFN textile tariff on imports from the rest of the world by an average of 36 percent.
 (3) In both cases, the reductions are phased in over a 10-year period beginning in 1990.
 (4) Economic change is the difference between the two-model projections, one with and one without a tariff reduction.

Source: Informetrica Limited.

In terms of specific effects, the price changes appear relatively small compared to the magnitude of the proposed changes in tariff rates. In general, this easing of the transmission of the size of the tariff cut is due to the small relative shares, of both domestic and imported textile materials, in the final price of many products made from textiles. The major components of a dollar spent by the consumer on clothing, for example, are set out in Figure 5.2. The cost of domestic and imported textiles, including the tariff, represented on



average roughly 20 cents of each dollar spent in 1985 on clothing by the consumer. The tariff itself accounts for less than one-tenth of one percent.

On the output side, the decrease for the textile industry is significantly greater than the increase in output for the clothing and other downstream industries. The major reasons for this divergence are the differences in the size of the price reductions facing buyers of primary textiles and buyers of final consumer goods, and the differences in price sensitivity in each market. Both the size of the price reduction and the sensitivity of demand to changes in price appear to be larger for the textile industries than for the clothing and other downstream industries.

(I) Views of Industry

Counsel for the textile industry criticized the econometric model because of structural omissions and limitations in what the model is capable of predicting. Their main criticism was the omission of investment from the econometric model and, in particular, the inability of the model to indicate the departure of textile producers from the industry, or at least from production in Canada in response to the tariff reductions. A second general criticism was the use of historical data to predict changes in a future period which will be substantially different from the past.

(II) Views of Tribunal

Some of the textile industry's observations about the limitations of econometric models are valid. However, we consider reasonable the model's simulation of the effects of tariff reductions on demand and prices. Investment is admittedly difficult to model because it does tend to be "lumpy" and subject to confidence factors. But the investment climate is likely to be determined by a variety of business and government factors - not simply tariff changes. It seems reasonable to expect that investment by the textile industry would continue to be on an upward trend through the period, though the marginally slower growth in the textile industry caused by the tariff reduction would probably cause investment to increase at a slower rate than if tariffs were not reduced.

The Tribunal observes that econometric models normally make use of historical data to estimate future behaviour and that they usually work well, provided unexpected events do not cause a major structural break in patterns of behaviour. Such abrupt changes in behaviour are unlikely to occur in response to the relatively modest tariff reductions modelled, particularly when they are phased in over several years.

Despite the criticisms put forward, the Tribunal concluded that the model provided estimates which were a reasonable guide to the direction and magnitude of change for output, employment and prices resulting from the illustrative tariff options.

(c) Benefits and Costs

The benefit-cost framework developed for the CITT by Abt Associates of Canada was used to assess the separate components of the benefits and costs flowing from an assumed set of reductions in textile tariffs. The estimates of elasticities, prices, demand and the changes in employment provided by the Informetrica Limited econometric model are key inputs in the evaluation of benefits and costs.

The benefits included in this assessment are the gains to consumers from lower prices, less the net change in any "above normal" returns to capital in the textile and downstream industries, less the net loss in government tariff revenues. A range of benefits was estimated using three different assumptions for the pricing response of domestic industry to lower textile tariffs.

The costs included in this assessment are the net adjustment costs for workers, arising from the lower level of employment in the industries directly affected by the lower tariff levels. Historical data on employment mobility within and out of the textile industry were used to develop assumptions on the speed of re-employment of textile workers in Ontario and Quebec. A rapid rate of employment adjustment for Ontario and a slower rate of employment adjustment for Quebec was assumed. Over 90 percent of total industry employment is located in these two provinces. The costs were calculated on a private (per worker) basis and on a social (including all segments of the economy) basis.

The entire stream of future benefits and costs was expressed as a single "present value" through the use of a discount rate, normally referred to as the social opportunity cost of capital. A discount rate of 7.5 percent real (i.e., after removing the effects of inflation) was assumed, consistent with standard practice in the field of benefit-cost analysis. The estimates for the 10-year implementation of the two illustrative tariff options are shown in Table 5.3. In both cases, the benefits are significantly greater than the costs.

Table 5.3 NET BENEFITS FOR ILLUSTRATIVE TARIFF REDUCTIONS (Millions of 1989 Dollars)		
	Option A	Option B
Consumer Gain on ROW Imports	308.3	391.6
Lost Tariff Revenue on ROW Imports	-218.9	-282.8
Lost Tariff Revenue on US Imports	-5.4	-6.6
Net Welfare Gains	84.0	102.2
Social Adjustment Costs	6.0	7.4
Net Benefits with No Domestic Price Response	78.0	94.8
Addendum:		
Net Benefits with Domestic Price Response		
(i) Reduced Profits	52.8	61.8
(ii) Cost-saving	276.1	350.1
Notes: (1) Option A is a reduction in average MFN textile tariff rates on imports from the rest of the world by an average of 33 percent. (2) Option B is a reduction in average MFN textile tariff rates on imports from the rest of the world by an average of 36 percent. (3) For both options, the reductions are assumed to be phased in over a 10-year time period beginning in 1990. (4) Net benefits are the net present values for the period from 1990 to 2005. (5) The estimates for the components of net benefits for the cases with a domestic price response are not provided in the table. ROW = Rest of world excluding Canada and the United States. Source: Abt Associates of Canada.		

(I) Views of Industry

Counsel for the textile industry criticized the benefit-cost framework for underestimating the costs and overestimating the benefits likely to arise from a reduction in textile tariffs. In terms of the estimate of costs, they argued that the data on employee mobility

(turnover rates) were outdated and drawn from a period when the recession at the beginning of the 1980s was likely to have biased the rates upwards. A second major criticism was that the methodology was too narrow in its measure of costs arising from unemployment: it did not include the effect of the loss of non-wage employee benefits, the increase in mental stress and anguish, and the effect of rising unemployment on specific communities, particularly small towns. A third criticism was the initial failure to estimate the differing provincial costs arising from the tariff reductions. On the benefit side, they argued that the assumption that the textile industry will find ways to rationalize its production process was overly optimistic. Furthermore, textile industry representatives argued that there would be very small benefits arising from the tariff reductions, due to the combination of a small decrease in clothing prices for the consumer and consumers' relatively low sensitivity to price for clothing.

(II) Views of Tribunal

Despite the arguments presented by the textile industry, the Tribunal considers that the methodology provides a useful indication of the relative importance of the benefits and costs likely to arise from lower textile tariffs. For the cost estimates, the historical record supports the use of at least an average manufacturing labour turnover rate for the textile industry, notwithstanding the lack of availability of current data. The methodology could have been improved, however, by the inclusion of an estimate of the non-wage losses for individuals and communities arising from lower employment.

The arguments against the methodology on the benefits side were less persuasive. The study did include one more optimistic assumption involving the generation of cost-savings in the production process as a result of tariff reductions, though this was not the main case presented at the hearings. While it may be too optimistic to assume that all tariff reductions would be matched by textile industry cost reductions, it would be unduly pessimistic to assume that no cost reductions are possible. In addition, though there may be only a small decrease in consumer prices for individual items, the aggregation of these benefits amounts to a significant gain for the country as a whole.

CHAPTER VI

RECOMMENDED TARIFF REDUCTIONS

1. Introduction

In this chapter, we set out our recommendations on the size, timing and pace of reductions in Canada's textile tariffs. We also consider the question of whether any products should be exempted from the tariff reductions. Finally, we review a number of specific product requests submitted to the Tribunal for tariff acceleration or elimination.

We have reflected on the testimony gathered at the June and October hearings and on the research that was carried out by our staff and consultants. The October hearing helped clarify our thinking on how to measure differences in tariffs among countries. That hearing also influenced our view of the illustrative tariff reduction options that the research staff had prepared.

We have carefully examined what was said and considered alternative approaches that would meet the main concerns presented in October with respect to the structure of tariffs, the level of rates and the pace of implementation.

2. Tariff Rates and Structure

(a) Our Recommendations

The Tribunal proposes that Canada move towards a simpler textile tariff structure involving maximum tariffs for fibres, yarns and fabrics:

• fibres	5 percent
• yarns	10 percent
• fabrics, woven and knitted	16 percent

For all specialty textiles, we propose that current rates be reduced by **one-third**.

The application of this simpler structure would reduce tariffs on most natural and man-made textile products, including knitted fabrics. Use of this structure would result in the reduction of rates on about 451 HS tariff items. Rates on 117 other items, including most fabrics made with natural fibres, would not change. For specialty textiles, the one-third reduction we are proposing is close to, but not as great as, that applied to most fabrics. The line-by-line recommendations for Schedule I MFN HS tariff items are listed in Volume 2.

(b) Rationale

Comparisons of tariffs on textiles have confirmed that Canadian MFN textile tariffs are generally much higher than those of the United States, the EEC and Japan. Simple comparisons of the structure and levels of tariffs have not, however, provided a sufficiently precise model for adjusting tariffs. EEC and Japanese tariffs on textiles are more consistently structured than those of the United States or Canada. There is a relatively smaller dispersion of rates within each of the three

main phases of the textile production chain, and there is a pattern of rate progression from fibres to fabrics. Each, however, has some anomalies. For example, there are relatively high tariffs on wool fabrics in the EEC and many compound rates in Japan.

The US tariff structure would also not be a good model. It has major anomalies which, for many products, are different from those found in the Canadian tariff structure. We agree with the CTI about the risks of importing the US tariff structure into Canada. We also agree with the CTI that, in setting a new level of textile tariffs in Canada, it is reasonable to put more weight on overall average tariffs in the United States. The United States is Canada's major trading partner. Competition in the North American market in the coming years will be a decisive factor in the development of the Canadian textile industries and of the downstream industries using textiles. However, taking account of average US textile tariffs cannot be taken to mean that tariffs on certain textile products should not fall below those of the United States. Nor should it mean that all Canadian tariffs exceeding those of the United States must be reduced. To accept such a premise would make it difficult to develop a structure of textile tariffs that is more suitable to Canadian circumstances.

If the structures of the US, the EEC and Japanese textile tariffs do not provide suitable models, neither does the existing Canadian structure. It has many anomalies which lead to similar or substitutable products being treated quite differently. The structure of Canada's textile tariffs is particularly complex. We were not told, and our own review of Canadian tariffs on textiles has not informed us, why or how they developed into their present structure. There is a great variety of rates for similar products, particularly fibres and fabrics. In contrast, most yarns have similar tariff rates. The present structure also includes specific and compound duties. It is also characterized by uneven levels of relative protection among the main stages of textile production and between the textile industry and downstream industries. For these reasons, we have rejected a proportionate reduction in existing rates which would only replicate today's textile tariff structure.

Our review of other factors, and particularly the comparison of VERs in Canada and the United States, has influenced our recommendations. Measurement of the effect and scope of VERs is very difficult. Beyond the measurement problem, there is no agreed method for equating the trade effects of VERs to those of a tariff. In addition, VERs are a far less permanent feature of the international trading regime than are tariffs. The MFA has been renewed at four- to five-year intervals and it is easier to negotiate bilaterally the introduction or a significant amendment of particular VERs. Tariffs, on the other hand, are a much more stable feature of the trading regime as part of the GATT. Nonetheless, the VER system of the United States is more comprehensive, probably reflecting the greater range of domestically manufactured products and broader sources of imports. The US system may also be more tightly negotiated and administered, reflecting that country's bargaining power. Taking account of these perceptions, we have reduced somewhat the size of our recommended tariff reductions, relative to what would have been indicated by a strict comparison between average Canadian and US MFN textile tariff rates.

We believe that the structure of Canadian textile tariffs needs reform. The current welter of rates should be replaced, to the extent possible, by a simple, progressive rate structure covering all fibres, yarns and fabrics.

There were a number of factors that brought us to the conclusion that imports of similar textile products should be subject to the same maximum tariff rates. Whatever were the rationales of the current Canadian textile tariff structure and

that of the United States, they have been overtaken by developments in technology and in the market. The structure of Canadian tariff rates, as it now stands, creates artificial distinctions, particularly between woven natural fabrics and blended fabrics. A small difference in fibre content can mean a large difference in tariff protection (e.g., the tariffs on blended cotton fabrics can be 17.5 percent or 25.0 percent, for a change in fibre content of one percentage point). There are no such distinctions for tariffs on the yarns used to weave these fabrics.

The world textile industry produces a far greater number of products today than many years ago. New products and new markets have developed, particularly for industrial uses. In clothing and home furnishings markets, demand for a particular textile is subject to the dictates of style and fashion. Even common products, such as denim and corduroy, can go out of style for periods of time leading to stop-and-go production decisions.

Most fibres, yarns and fabrics are increasingly in competition with one another. Why should different tariff rates be applied to roughly similar products and particularly fibres and fabrics, bearing in mind the impact different tariff rates have on what or how much should be produced? Even if we thought a case could have been made for treating products differently, there is little hard information available to provide the basis on which it should be done, and no assurance that the reason for differentiating rates would hold true in the future.

Thus, we think that attempting to "fine tune" the tariff to take account of the situation in the market for particular products at a particular point in time could lead to distortions in the use of resources. In other words, the tariff should be neutral among similar products. In this respect, the current structure of tariffs on textiles differs from that for other products to the extent to which it distinguishes between similar products made from different materials. We believe a single rate should apply to similar products whatever the technical characteristics, the materials used or the price of a particular product.

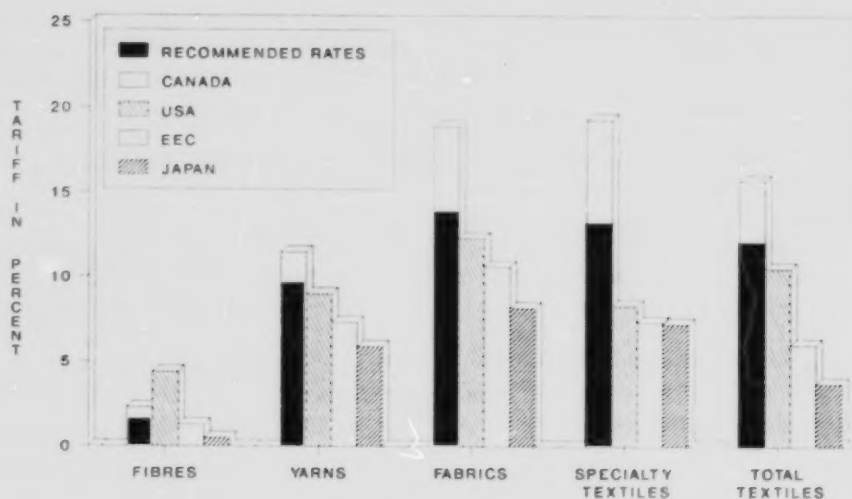
We also rejected industry suggestions that we take into account production costs and macro economic factors, such as exchange rates and interest rates in setting tariffs. In contrast to the long-term nature of a tariff, production costs and economic factors generally shift over time in response to a broad range of influences, sometimes in an interdependent fashion.

Having concluded that a neutral tariff structure would be best suited for textile products, we addressed the question of what the level of rates should be for fibres, yarns and fabrics. There were a number of considerations. One was to develop a structure of rates that approximated those of our major industrialized trading partners, and the United States in particular. Another consideration was to take account of the differences in the overall level of tariffs on textile products in Canada as compared to the other three areas, as well as the perceived effects of a tighter VER regime in the United States. We also took account of the FTA-related adjustments already facing the textile industry and of the prospect of further textile tariff reductions in the MTN.

We concluded that, in the context of a simpler tariff structure, maximum rates of 5, 10 and 16 percent for fibres, yarns and fabrics, respectively, would reflect these considerations. As can be seen from Figure 6.1, this simpler structure of maximum tariffs results in average rates that are somewhat higher than those of the

Figure 6.1

**TRIBUNAL TARIFF RECOMMENDATIONS
AVERAGE MFN TARIFFS
CANADA, USA, EEC AND JAPAN**



Sources: Tariff schedules for Canada and USA adjusted from an FOB to a CIF basis.
Tariff schedules of Japan and the EEC.
Tribunal tariff recommendations adjusted from an FOB to a CIF basis.

United States, and higher still than those of the EEC or Japan.¹ Average rates on fibres approach those of the EEC and Japan. Average rates for yarns move down to those of the United States, but remain somewhat above those of the EEC and Japan. Average rates for fabrics come down towards, but still remain above, those of the United States.

This structure would reduce rates on most fibres, yarns and fabrics imported into Canada from the rest of the world. The main exceptions would be tariffs on woven natural fabrics. For example, tariffs on most woollen fabrics would not change, while tariffs on some cotton fabrics would be reduced only marginally. This would result in a significant change in the relative level of MFN protection among fabrics. Reduced tariffs on knitted fabrics and on woven man-made fabrics will narrow significantly the large gap in rates that now exists.

We also looked at what effect this simpler structure would have on effective rates of tariff protection in the textile production chain. Over most phases, the dispersion of effective rates of tariff protection is reduced. Within primary textiles, however, effective protection for natural yarns, while reduced, still remains high compared to that for man-made yarns.

1. As noted in Chapter IV, the relatively low average tariffs on textiles for the EEC and Japan reflect the effects of a high proportion of fibres in total textile imports.

We considered a variation on this 5-10-16 structure with a lower maximum rate for natural yarns and fabrics. In this modified system, reductions in tariffs on natural yarns would be greater than those on man-made yarns. Tariffs on woven natural fabrics would also be reduced marginally more under the simple structure, but by less in absolute terms than for other fabrics.

We rejected this variation for two reasons. The first was that we realized that, by giving too much emphasis to the need to fine tune effective protection at each phase of the production chain, the result would be a nominal MFN structure that would perpetuate the artificial distinction in tariffs between products made from natural and man-made fibres. In addition, effective protection varies significantly from one manufacturer to another depending on costs and what is produced. On balance, we believe our simpler structure makes a significant improvement in tariff relativity and meets our terms of reference.

We also looked at how or whether this simpler structure could be applied to specialty textiles. The varied nature of specialty textiles precludes the application of a simpler structure. Most of these products are distinctive, uniquely designed and are important inputs, particularly for industrial uses. Although they incorporate textile fibres or yarns, they are not in competition with other fabrics. However, tariffs on these products are particularly high compared to those of our major trading partners, including the United States. In the end, we decided that a one-third across the board reduction in specialty textile tariff rates, roughly in line with the percentage reduction in tariffs on man-made and knitted fabrics, would be appropriate. Specialty textile tariff rates would still remain on average somewhat above those of the United States at the end of the implementation period.

(c) Recommendations to Convert Specific Duties to Ad Valorem Rates

A simpler structure of ad valorem tariffs is inconsistent with the use of specific and compound rates. It makes sense to eliminate specific duties. They create uncertainties in trade and are a vestige of the past. They discriminate among products of differing values. Their elimination would also be consistent with the direction set in international trade negotiations towards the exclusive use of ad valorem tariffs. Accordingly, we recommend that those compound rates and specific duties now in place for yarns, some wool fabrics and one specialty textile be converted to ad valorem rates. We propose that any reductions in the rates under the simpler structure be made on the basis of these new ad valorem rates. The actual conversion to ad valorem MFN rates would take effect as of the date of implementation of our recommendations.¹

3. Pace of Implementation of the Tribunal's Basic Plan

At the October hearing, three time frames were suggested:

- immediate implementation,
- a 10-year frame, and
- a five-year, back-end loaded phase in period.

1. A description of how compound rates and specific duties should be converted to ad valorem rates can be found in Volume 2.

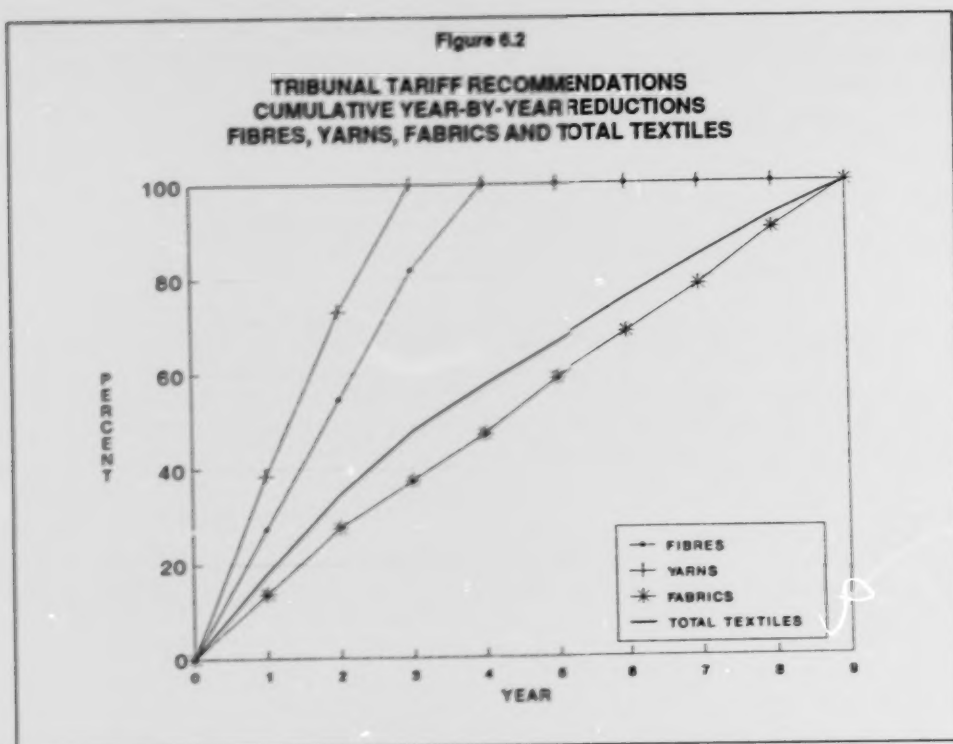
The CTI was opposed to any reductions in tariffs. It saw the current reference as one of three major changes in tariffs to which the textile industry would have to adjust. The textile industry stressed the need for time to adjust to the FTA. In addition to the Tribunal's recommendations, the textile industry could also be faced with further reductions resulting from the MTN. If there were to be any reductions as a result of this inquiry, they should be delayed as long as possible. In contrast, the clothing industry preferred that the tariff reductions be implemented as soon and as quickly as possible.

Textile products will be facing different magnitudes of reductions in tariffs, ranging from zero to nine percentage points. The Tribunal chose not to schedule reductions over a predetermined period, with tariffs on each product being given the same phase in period whatever the magnitude of the reduction in absolute terms. The Tribunal considered that the phase in period should take account of the differences in the absolute size of reduction in tariffs. For example, a reduction of three percentage points should be fully implemented before a seven percentage point reduction. This led us to conclude that reductions of one percentage point per year should be applied to tariffs on all products, with the length of the total phase in period for each tariff item being determined by the total amount of reduction. This would provide a simple mechanism for phasing in tariff reductions and give those industries facing larger cuts on a percentage point basis more time to adjust to lower rates than those industries facing smaller cuts.

For a number of products, the total reduction in tariff is not equal to a whole number. The Tribunal considers that the reduction of any remaining fraction of a rate should take an additional year. However, if the results of the MTN are known at the time the Government implements the recommendations, it could consider these fractional reductions in the context of any further reductions agreed to in the MTN.

Producers of man-made fibres face larger absolute reductions in tariffs than yarn manufacturers. The Tribunal's recommendation to reduce rates by one percentage point per year would mean that reductions in tariffs on yarns would be completed within three years, and those on fibres within four years. Reduced tariffs would be fully in place on both fibres, and particularly yarns, before being in place on fabrics, most of which will take up to nine years to be fully completed. (Figure 6.2 shows graphically how the phasing in of tariff reductions is differentiated). This would mean cost savings for fabric producers, thus mitigating the effects of their own tariff reductions. The longer phase in period for reductions in tariffs on fabrics would also ease adjustment for fibre and yarn manufacturers to the extent that tariffs on fabrics provide protection for their own production. The longer phase in period would also provide time for producers of natural fabrics, whose tariffs will remain the same or be only marginally lower, to adjust to increased competition from man-made fabrics on which tariffs will have been reduced significantly.

The textile industry has recently enjoyed a number of good years, but may face more difficult market conditions in the early 1990s if economic growth slows. Nonetheless, the industry is now in a relatively strong position, and it has a record of adaptability and resilience. It has undergone major structural changes in recent years and shown an ability to respond to changes in the trading environment, particularly if given sufficient notice and time to adapt. The industry will continue to have access to GATT or MFA safeguards, as well as anti-dumping and countervailing remedies.



4. Date of Implementation

The Minister's letter of reference indicated that the Government intended to begin implementing reductions in textile tariffs on April 1, 1990. We agree with the CTI that it would be preferable to delay implementation until the MTN has been completed and the Government has made full use of the proposed reductions as bargaining levers in the negotiations. Accordingly, we recommend that the changes begin to be implemented in 1991, as soon as possible after the results of the MTN are known. This approach takes into account the relatively short time remaining before the scheduled completion of the Uruguay Round at the end of 1990.

If there were any significant delay in the completion of the MTN, the Government should still consider following through with the tariff reductions in 1991, provided it is satisfied that Canada will get adequate credit for them in the negotiations. Furthermore, the coming into effect of the textile tariff reductions need not await full implementation of the general MTN results. To delay unduly the introduction of these tariff reductions would create uncertainties for producers and consumers of textiles.

5. Exceptions

The terms of reference asked the Tribunal to indicate whether there are specific textiles on which the tariff should not be reduced. In the course of the inquiry, we heard virtually no representations for specific exclusions from our recommendations, or for a longer phasing in of reductions for any product or groups of products. As already observed, the textile industry argued strongly that there should be no reductions at all.

Other evidence we considered, including work carried out by our research staff, did not lead us to the conclusion that any exceptions should be made to our recommendations. Our recommendations on the level of tariffs have a different impact on various parts of the industry. In particular, the maximum reduction to be applied to cotton fabrics will be 1.5 percentage points, much less than that applied to most other fabrics. In the course of testimony, the cotton sector was identified as one that was not performing quite as well as other parts of the textile industry. Finally, we believe that the phase in periods for the various reductions will provide the industry with the time needed to adjust.

6. Proposals for Acceleration or Elimination

Our terms of reference asked the Tribunal to consider whether there were any textile products imported from the United States or from the rest of the world on which tariffs should be reduced at a faster pace or eliminated. The Tribunal received proposals from 19 parties for the elimination of MFN tariffs on 92 specific product categories. It also received submissions from 7 parties in favour of the accelerated reduction of tariffs on 72 specific products or groups of products under the FTA. Many of those FTA proposals were also presented to the Government in the context of its recent negotiations with the United States on accelerated tariff reductions under the FTA.

Most of the parties submitting requests did not provide the Tribunal with any supporting economic evidence. Also, in a number of instances, the goods at issue were insufficiently well-defined for economic analysis or tariff identification purposes. However, almost all of the requests, except those supported by the textile industry in the context of negotiations under the FTA, were opposed by the Canadian Textiles Institute or by individual firms in the textile industry.

The time allowed for the conduct of the inquiry did not permit the Tribunal to conduct a full survey of all potentially interested parties with respect to the products at issue, or to undertake a thorough examination of relevant facts, where these could be established. Accordingly, the Tribunal is of the opinion that it does not possess sufficient information to formulate recommendations in relation to the majority of goods brought to its attention.

However, in response to the respective requests of Hartford Fibres Ltd. and IKO Industries Ltd. (supported by CanRoof Corporation Inc.), we propose the creation of the following two concessionary tariff provisions, with duty-free entry for the end uses specified:

- filament tow, solely of polyester, black, of tariff item 5501.20.00, for use in the manufacture of flocking fibres; and
- non-woven mat of polyester fibres of tariff item 5603.00.00, for use in the manufacture of modified bitumen roofing.

In light of further review and additional fuller information, the Minister may also feel that certain of the other requests made to the Tribunal for the elimination or accelerated reduction of tariffs are worthy of support.

In this connection, the Tribunal would especially suggest that further consideration be given to the request of Firestone Textiles Company for the accelerated elimination of duties under the FTA in respect of tire cord fabrics of high

tenacity yarns (presently dutiable at 12.5 percent MFN under HS heading 59.02). In addition, the Tribunal is particularly aware of the need for more information in regard to the request of K-Bro Textiles Technologies Inc. for the elimination of duties on "Rotecno" medical products of polyester, apparently classifiable under existing tariff item 5407.60.00 at 25 percent MFN.

The full listing of requests and further comments can be found in Volume 2 of the report.

CHAPTER VII

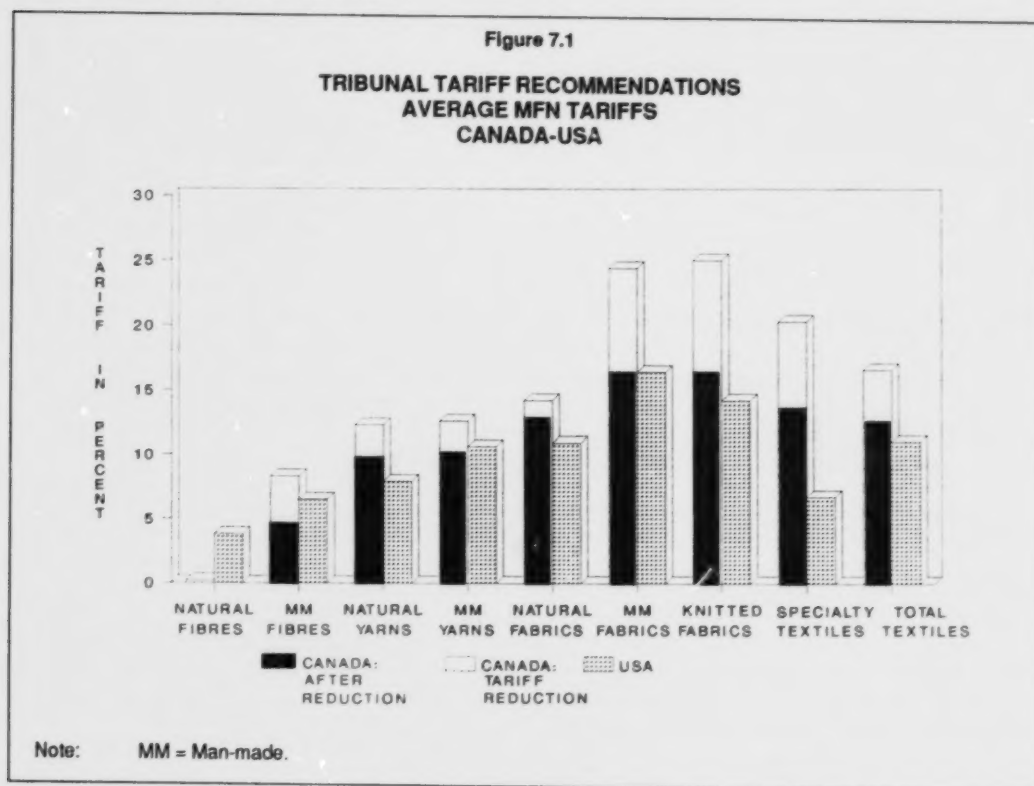
IMPLICATIONS OF THE RECOMMENDATIONS

1. Introduction

In this chapter, we describe in more detail how our tariff recommendations affect average MFN tariffs for particular textile product groups. We also look at the impact they have on levels of effective protection in the textile production chain from fibres through fabrics to clothing. Finally, this chapter reports on the economic effects and the benefits and costs of the recommended tariff reductions.

2. Main Changes in the Canadian Tariff Structure

Figure 7.1 shows average MFN textile tariffs reflecting the results of the tariff changes recommended by the Tribunal in comparison with the current averages in Canada and the United States for eight major product groupings and total textiles. The actual average MFN rates are shown in Table 7.1.



The Tribunal's recommendations would introduce more simplicity into the structure of tariffs for textiles. It can be seen as a first step in a process towards a comprehensive structure in which all rates for similar textile products are the same. Canada's position on textile tariff reductions in the current MTN, and in future trade negotiations, could take into account the objective of further reducing the dispersion of rates within the simpler structure that we have proposed.

Table 7.1 TRIBUNAL TARIFF RECOMMENDATIONS AVERAGE MFN TARIFFS					
Product Group	Existing Canadian Tariff %	Recommended Tariffs %	Percentage Point Reduction	Percentage Change	Average US MFN Tariff %
Fibres: Natural	0.2	0.1	0.1	50.0	3.8
Man-Made	8.3	4.9	3.4	41.0	6.5
Sub-Total	2.5	1.5	1.0	41.5	4.6
Yarns: Natural	12.3	9.7	2.6	21.1	7.9
Man-Made	12.6	10.0	2.6	20.6	10.6
Sub-Total	12.5	9.9	2.6	20.8	9.5
Fabrics: Natural	14.2	12.6	1.6	11.3	10.9
Man-Made	24.8	16.0	8.8	35.5	16.4
Sub-Total	19.0	14.2	4.9	25.7	12.9
Knitted Fabrics	25.0	16.0	9.0	36.0	14.2
Specialty Textiles	20.3	13.5	6.8	33.5	8.6
Total Textiles	16.6	12.3	4.3	25.9	11.1
Note: Average MFN tariffs resulting from Tribunal recommendations and existing Canadian and US MFN tariffs weighted by rest of world imports.					

The overall impact of the recommendations will be to reduce the range of tariffs applicable to products in the categories of fibres, yarns and fabrics. MFN tariffs on fibres will range from 0 to 5 percent. Nearly all yarns will be subject to the same MFN rate of 10 percent. The most significant changes in MFN tariffs concern fabrics. Under the simpler regime that we have recommended, the difference between the highest and lowest (non-zero) tariffs will be reduced from 13 to 4 percentage points. Firms facing reductions in tariffs of as much as nine percentage points will see their rate of border protection fall by one percentage point per year in nine phases. This long phase in period will provide firms with time to adjust to competition for fabrics they produce.

Although MFN tariffs on specialty textiles were not included as part of the simpler structure, the proposed one-third reduction in tariffs on most of these products would put them at levels which are very close to, or not much below, the maximum 16 percent MFN tariff proposed for fabrics.

Compared to the existing level of MFN tariffs in the United States, the new Canadian MFN rate structure would be, on average, marginally higher (12.3 percent in Canada versus 11.1 percent in the United States). The new structure is even higher in comparison to the EEC, Japan, the United States and the MFN composite textile tariff average of 9.4 percent.¹

The average reduction in Canadian textile tariffs is calculated to be about 26 percent, or 4.3 percentage points. Considering rates for individual tariff items, absolute reductions range from 2.5 percentage points for most yarns, to 9 percentage points for

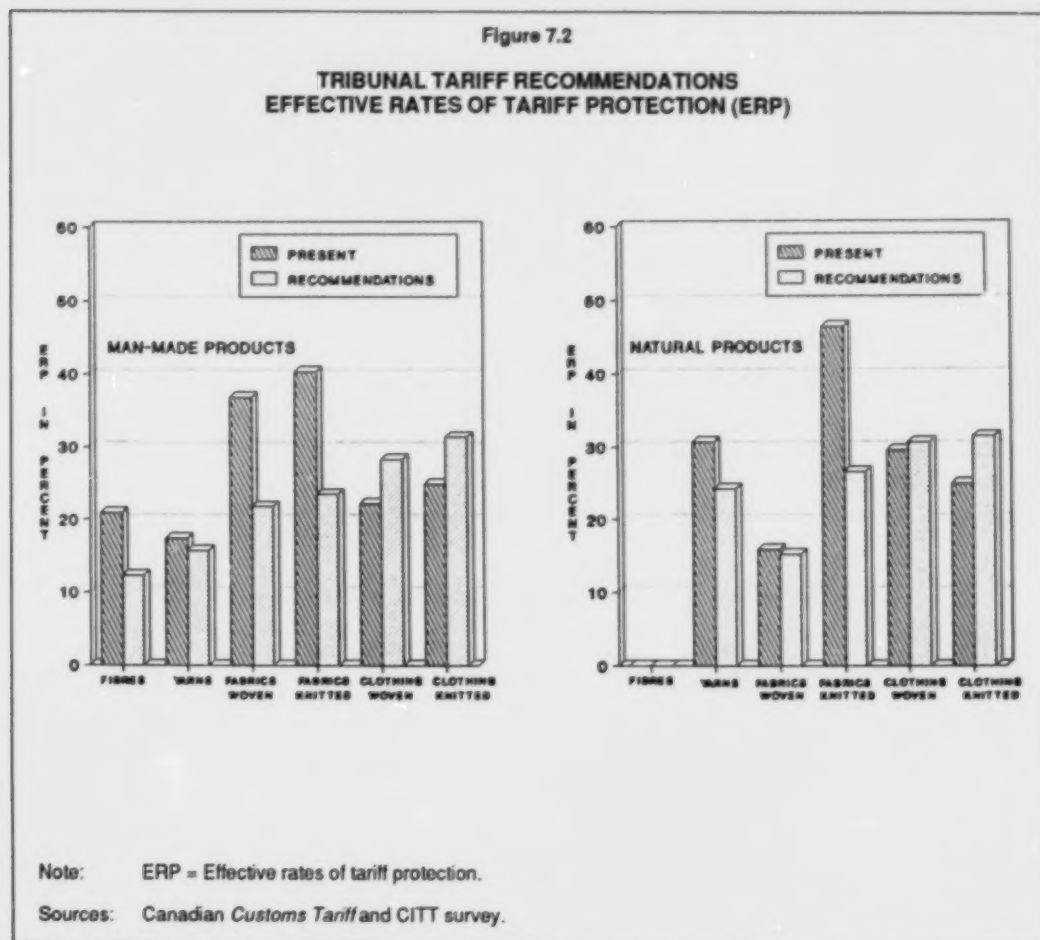
1. As estimated on an FOB valuation basis. Corresponding rates on a CIF valuation basis are 11.5 percent, 10.5 percent, 9.9 percent for Canada, the United States and the composite rate.

nearly all man-made fabrics. Tariffs on most man-made fibres would be reduced by 3.5 percentage points.

The recommendations also call for a conversion of specific and compound duties to their ad valorem rates. Yarn rates which now enter at 10 percent plus 11¢ per kg would be converted to an ad valorem rate of 12.5 percent, and then reduced by one percentage point per year. The compound rate of the lesser of 25 percent or \$3.45 per kg applicable to many wool fabrics and one specialty textile would be converted to an ad valorem rate of 11.8 percent.¹

3. Relativity and Effective Protection

Our recommendations on MFN tariffs result in changes in the level of effective protection both within the main textile manufacturing phases and in the downstream industries, particularly clothing. Figure 7.2 shows effective rates of tariff protection calculated using both current and recommended MFN tariffs on textiles.



1. As noted in Chapter IV, 11.8 percent is the MFN ad valorem equivalent which is used as a benchmark for periodically adjusting the specific duty on these products. See Volume 2 for a further discussion of the conversion of specific duties.

Within primary textiles, there is a significant narrowing of levels of effective protection for man-made fibre products, but also a steady gradation of these levels throughout the production chain. A difference between levels of effective rates of tariff protection of over 22 percentage points is halved to about 12 percentage points. Effective protection is reduced at each phase. The effective rate of tariff protection on knitted fabrics is reduced from 40.4 to 23.5 percent.

There are more modest changes in effective protection in the natural fibre chain in primary textiles. However, the range of levels of effective tariff protection is also reduced from 20 to 11 percentage points. While the effective protection for natural yarns is lowered somewhat, but remains quite high, there is a gradation of effective protection in the remainder of the production chain.

Lower tariffs on inputs result in a significant increase in the rate of effective protection for clothing. The largest increase is observed for clothing made from knitted and woven man-made fabrics. Effective protection for clothing made from woven natural fabrics increases only marginally. Using the tariff rates we have recommended, effective protection for clothing would exceed that of any of the earlier phases of the textile production chain.

4. Industry Prices, Output and Employment

The econometric model described in Chapter V was used to estimate the impact of the recommended size and pace of the tariff reductions on industry prices, output and employment. Given that the magnitude of the recommended tariff reductions is smaller than either of the two tariff options described earlier in the report, the resulting changes are also smaller.

(a) Textile Industry

As shown in Table 7.2 and Figure 7.3, the changes in annual growth rates for both output and employment due to the tariff reductions for the textile industry are relatively small percentages of the projected base case growth rate.¹ These relatively small effects are not surprising given that:

Table 7.2 COMPARISON OF ECONOMIC CHANGES FOR THE TEXTILE INDUSTRY 1990-2000 (Average Annual Percent Changes)			
	Base Case	After Tariff Reductions	Difference
Output	3.0	2.8	-0.2
Employment	-1.0	-1.2	-0.2
Sources: Informetrica Limited and CITT survey.			

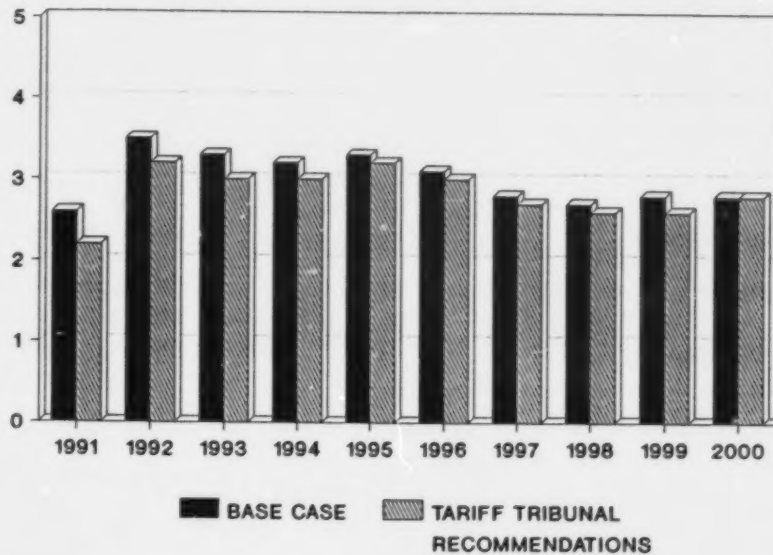
1. The base case growth rate is derived from the econometric model's projection for the textile industry in the absence of tariff reductions.

Figure 7.3

**ECONOMIC EFFECTS OF THE TRIBUNAL TARIFF RECOMMENDATIONS
ON THE TEXTILE INDUSTRY**

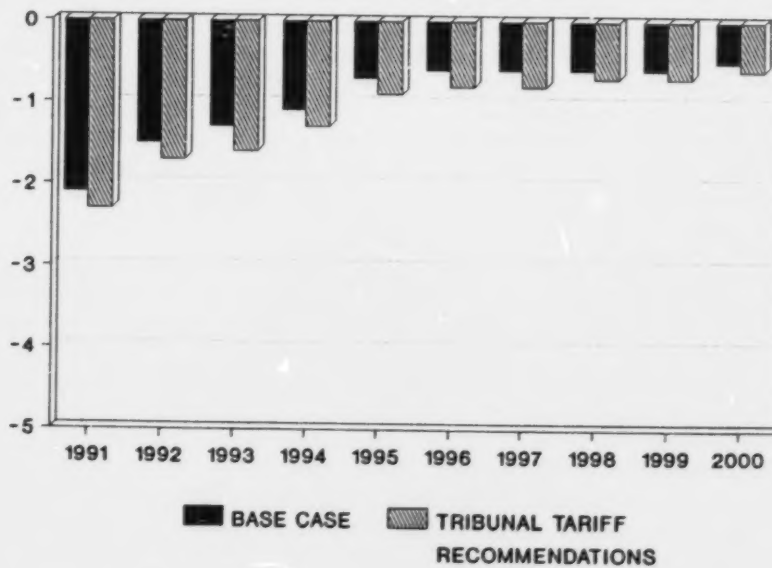
(a) OUTPUT GROWTH

(Annual Percent Change)



(b) EMPLOYMENT DECLINE

(Annual Percent Change)



Source: Informetrica Limited.

- the tariff reductions apply only to tariffs on imports from the rest of the world;
- there are some offsetting increases in domestic demand;
- the domestic industry is expected to lower its prices to minimize the loss of domestic market share; and
- the tariff changes are phased in over time.

(b) Clothing and Other Downstream Industries

For the clothing industry, the model projects a small increase in output and employment over the period. There is a similar increase in output for other downstream industries. As well, prices fall only marginally, mainly due to the small share which the tariff represents in the final consumer price of a product made using textiles.

5. Benefits and Costs

The benefits and costs arising from the recommended tariff reductions were estimated using the methodology described in Chapter V. Estimates were prepared using three assumptions for the price response of the Canadian textile industry to the reduction in textile tariffs.

1. No Price Response
2. Full Price Response - No Cost Saving
3. Full Price Response - Full Cost Saving

In the first case, it was assumed that domestic producers would not lower their prices to match the reduction in import prices resulting from the tariff reduction. The result would be a greater loss of market share to imports than would otherwise be the case. In the second case, a domestic price reduction was assumed to occur as domestic producers would cut prices below full cost in order to hold customers in the face of import price cuts. This action, without any offsetting cost savings, would erode profits. In the third case, a domestic price reduction is assumed to take place to reflect lower costs due to the rationalization of domestic production in response to the increased price competition from imported textiles. In this case, profit levels are unaffected. The benefits and costs under the three price assumptions are set out in Table 7.3.

The benefits exceed the costs by a wide margin for all three price assumptions. These price assumptions cover a wide range of possible responses by the textile industry to the lower tariffs. In choosing the most likely price response assumption, it is useful to review the industry's response to the lowering of tariffs under the FTA. The testimony given at the hearings indicated that several firms are now embarked on investment programs to rationalize production to reduce costs. These reactions suggest that further efforts will be made to reduce costs to meet the increased price competition from rest-of-world textile imports. If this occurred, the net benefits arising from the proposed reduction in textile tariffs would tend to be in the upper end of the range of benefits set out in Table 7.3. That is, the present value (in 1989 dollars) of the net benefits of the tariff reductions to the Canadian economy could be as high as \$226 million.

Table 7.3 NET BENEFITS OF RECOMMENDED TARIFF REDUCTIONS (Millions of 1999 Dollars)			
	No Domestic Price Response	Domestic Price Response with Price Cut	
		Reducing Profits ⁽¹⁾	Reflecting a Cost-Saving
Consumer Gain on ROW ⁽²⁾ Imports	248.6	247.2	247.2
Lost Tariff Revenue on ROW Imports	-175.0	-188.5	-188.5
Lost Tariff Revenue on US Imports	-4.1	-7.1	-7.1
Consumer Gain on Domestic Products	N.A.	179.4	179.4
Lost Profits for Domestic Producers	N.A.	-181.3	N.A.
Net Gains	69.6	49.7	231.0
Social Adjustment Costs	4.8	4.8	4.8
Net Benefits ⁽³⁾	64.8	44.9	226.2
Notes: (1) Reducing quasi-rent which is the economist's term for contribution to overhead. (2) Imports from all countries other than the United States. (3) Net present value for the period from 1990 to 2005. N.A. = Not Applicable. Source: Abt Associates of Canada.			

Regional estimates of the benefits and costs of the recommended tariff reductions were prepared for Quebec and Ontario, where roughly 90 percent of textile employment is located, and for the rest of Canada. The net welfare gains for consumers were allocated according to population shares in the regions, while the social adjustment costs were allocated according to the shares of employment and the differential assumption for the speed of employment adjustment.¹ The net impact of the changes, or the net present value, is smaller for Quebec than Ontario as shown in Table 7.4. This reflects a smaller population in Quebec than in Ontario, and hence a smaller share of the overall national benefit and greater employment adjustment costs.

6. Highlights

A simpler structure of maximum tariffs of 5 percent for fibres, 10 percent for yarns and 16 percent for fabrics, along with a one-third reduction of tariffs on specialty textiles, would reduce the average MFN tariff on all textiles by approximately 26 percent. The reduction in MFN tariff rates would range from 2.5 percentage points for yarns, to 3.5 percentage points for fibres and to 9.0 percentage points for fabrics. Reductions for most specialty textiles are close to those for man-made fabrics.

1. See Chapter V.

Table 7.4 REGIONAL DISTRIBUTION⁽¹⁾ OF NET BENEFITS OF RECOMMENDED TARIFF REDUCTIONS (Millions of 1989 Dollars)				
	Quebec	Ontario	Rest of Canada	Total
Net Welfare Gain	12.7 to 59.1	18.1 to 84.3	18.9 to 87.6	49.7 to 231.0
Social Cost	3.0	1.3	0.5	4.8
Net Benefits ⁽²⁾	9.7 to 56.1	16.8 to 83.0	18.4 to 87.1	44.9 to 226.2
Notes: (1) The range of net benefits arising from the various price-response assumptions used in Table 7.3. (2) Net present value for the period 1990 to 2005. Sources: Abt Associates of Canada and CITT survey.				

Average MFN tariffs under the new structure and rates would be marginally higher than those of the United States and quite a bit higher than those of the EEC and Japan. The dispersion of rates in the current Canadian structure would be reduced significantly, particularly for fabrics. The tariff recommendations would lead to changes in the pattern of effective tariff protection in the textile production chain. The most significant change is an increase in the rate of effective protection for clothing. A smoother progression in effective protection at the fibre, yarn and fabric phases would also result.

The economic effects of the proposed tariff reductions are expected to be modest, especially when compared with the projected 10-year growth rates used by Informetrica Limited. For the textile industry, there would be a relatively small base case reduction in the annual growth rates for both output and employment. For the clothing and other downstream industries, there would be a marginal increase in output and employment and a marginal reduction in prices over the period of the reduction in tariffs.

Estimates of the benefits and costs flowing from the recommended tariff reductions were prepared using a range of price behaviour assumptions in response to lower prices for imported textiles. The testimony given at the hearings indicated that several firms have already begun investment programs to rationalize production to reduce costs to better compete at home and in export markets. The benefit-cost analysis, combined with the testimony of the textile industry, suggest that net benefits to the Canadian economy from the reduction in textile tariffs for imports from the rest of the world will be significant.

LIST OF FIGURES

	Page
THE TEXTILE AND DOWNSTREAM INDUSTRIES	
2.1 The Textile and Related Industries	7
2.2 Primary Textiles 1961-88	11
(a) Apparent Market, Domestic Output, Exports and Imports . .	11
(b) Apparent Market and Domestic Output as a Percentage of All Manufacturing	11
(c) Imports as a Percentage of the Apparent Market	11
(d) Exports as a Percentage of Total Output	11
2.3 Textile Industry Indicators 1984-88	15
2.4 Index of RDP for Primary Textiles, Clothing and Total Manufacturing	18
2.5 Total Shipments and Employment for Textile and Clothing & Home Furnishings Industries 1988	19
2.6 Clothing 1961-88	21
(a) Apparent Market, Domestic Output, Exports and Imports . .	21
(b) Apparent Market and Domestic Output as a Percentage of All Manufacturing	21
(c) Imports as a Percentage of the Apparent Market	21
(d) Exports as a Percentage of Total Output	21
2.7 Home Furnishings Industries: Distribution of Total Shipments 1988	25
THE INTERNATIONAL SETTING	
3.1 Comparison of Growth in Textiles, Clothing and Total Trade for the World 1965-86	29
3.2 Textiles and Clothing: Canada's Imports by Source 1963-87 . . .	31
(a) Textiles	31
(b) Clothing	31
3.3 US Textile Imports by Source 1963-87	33
3.4 Comparison of Canada's and US Textile Imports by Source 1963, 1984 and 1987	34
TARIFF COMPARISONS	
4.1 Canada's Imports by Source 1988	47

	Page
4.2 Canada's Textile Imports: Total and at Concessionary Rates - All Sources 1988	49
4.3 Canada's Textile Imports at Concessionary Rates by Source - USA and the Rest of the World 1988	49
4.4 Effective Rates of Tariff Protection (ERP): Textiles and Clothing, Canada 1988	56
4.5 Canadian Tariff Protection: Average MFN Tariff Versus Duties Collected 1988	57
4.6 FTA Effects on Average Tariffs	58
4.7 Average MFN Tariffs: Textiles, Clothing and All Commodities - Canada, USA, EEC and Japan	60
4.8 Average MFN Tariffs on Textiles: Canada, USA, EEC and Japan 1988	60
4.9 Average MFN Tariffs: Canada-USA 1988	61
 TARIFF REDUCTION OPTIONS DISCUSSED IN PUBLIC HEARINGS	
5.1 Effective Rates of Tariff Protection (ERP): Textiles and Clothing - Illustrative Tariff Reduction Options	65
5.2 Components of Clothing Prices 1985	67
 RECOMMENDED TARIFF REDUCTIONS	
6.1 Tribunal Tariff Recommendations: Average MFN Tariffs - Canada, USA, EEC and Japan	74
6.2 Tribunal Tariff Recommendations: Cumulative Year-by-Year Reductions - Fibres, Yarns, Fabrics and Total Textiles	77
 IMPLICATIONS OF THE RECOMMENDATIONS	
7.1 Tribunal Tariff Recommendations: Average MFN Tariffs - Canada-USA	81
7.2 Tribunal Tariff Recommendations: Effective Rates of Tariff Protection (ERP)	83

	Page
7.3 Economic Effects of the Tribunal Tariff Recommendations on the Textile Industry	85
(a) Output Growth	85
(b) Employment Decline	85

LIST OF TABLES

	Page
 THE TEXTILE AND DOWNSTREAM INDUSTRIES	
2.1 Principal Indicators: Textile and Downstream Industries 1988 . . .	8
2.2 Definition of the Textile Industry for Purposes of the Proposed Tariff Reductions	9
2.3 Apparent Canadian Market for Textiles 1984-88	10
2.4 Summary Statistics for Textiles 1984-88	17
2.5 Apparent Canadian Market for Clothing 1984-88	20
2.6 Summary Statistics for Clothing 1984-88	24
 THE INTERNATIONAL SETTING	
3.1 Production Indices: Textiles and Clothing	28
3.2 Textiles and Clothing: Canada's Growth in Imports by Source 1963-87	32
3.3 Canada/US MFA IV VER Regimes for Textiles and Clothing	37
3.4 Canada/USA - 1988: A Comparison of Textile Restraint Utilization Rates by "Big Four"	38
 TARIFF COMPARISONS	
4.1 Harmonized System (HS) Chapter 51 - Wool, Fine or Coarse Animal Hair; Horsehair Yarn and Woven Fabric; Selected Headings, Subheadings and Tariff Items	46
4.2 Structure of Canadian Textile Tariffs	50
4.3 Structures of Textile Tariffs in the EEC and Japan	52
4.4 Structure of US Textile Tariffs	53
4.5 Illustrative Calculation of Effective Rates of Tariff Protection (ERP)	55
4.6 MFN Tariff Rates and Effective Rates of Tariff Protection (ERP): Textiles and Clothing, Canada 1988	55

	Page
4.7 Average MFN Tariffs: Canada-USA 1988	62
TARIFF REDUCTION OPTIONS DISCUSSED IN PUBLIC HEARINGS	
5.1 Illustrative Tariff Reduction Options	64
5.2 Comparison of Cumulative Economic Changes by Year 2000 For Illustrative Tariff Reduction Options	67
5.3 Net Benefits for Illustrative Tariff Reductions	69
IMPLICATIONS OF THE RECOMMENDATIONS	
7.1 Tribunal Tariff Recommendations: Average MFN Tariffs	82
7.2 Comparison of Economic Changes for the Textile Industry 1990-2000	84
7.3 Net Benefits of Recommended Tariff Reductions	87
7.4 Regional Distribution of Net Benefits of Recommended Tariff Reductions	88

GLOSSARY OF ACRONYMS

CAMI	Canadian Apparel Manufacturers Institute
CANSIM	Canadian Socio-Economic Information Management System
CIF	Cost, Insurance, Freight
CIRB	Canadian Industrial Renewal Board
CITT	Canadian International Trade Tribunal
CPE	Centrally Planned Economies
CTI	Canadian Textiles Institute
EC(12)/EEC	European Economic Community
ERP	Effective Rate of Tariff Protection
FOB	Free on Board
FTA	Canada - United States Free Trade Agreement
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HS	Harmonized Commodity Description and Coding System
ISTC	Industry, Science and Technology Canada
MFA	Multi-fibre Arrangement
MFN	Most Favoured Nation
MTN	Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations
NTB	Non-Tariff Barriers
ROW	Rest of World Excluding Canada and United States
SIC	Standard Industrial Classification
SITC	Standard International Trade Classification System
TSB	Textile Surveillance Body (of GATT)
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
USITC	United States International Trade Commission
VER	Voluntary Export Restraint

ANNEXES

Annex A

Mr. John C. Coleman
Chairman
Canadian International Trade Tribunal
Journal Tower South
365 Laurier Avenue West
19th Floor
Ottawa, Ontario
K1A 0G7

Dear Mr. Coleman:

I am writing, pursuant to Section 19 of the Canadian International Trade Tribunal Act, to direct the Canadian International Trade Tribunal, to provide advice on the Government's announced plan to reduce the tariffs on textile fibres, yarns and fabrics to levels comparable with those of other industrialized countries, particularly the United States, in annual stages over a ten-year period beginning April 1, 1990.

As you know, on March 22, 1988, I announced a three-part program of tariff relief measures to strengthen the competitive positions of the Canadian textile and apparel industries in the domestic market. This initiative included six duty remission programs, tariff reductions on thirteen specialty fabrics not made in Canada, and a plan to progressively reduce textile tariffs down to the levels of other industrialized countries over a ten-year period, commencing in 1990. When these measures were announced, I indicated that the Government would ask the CITT for an analysis of the economic impact of this decision, and would seek its advice on the levels and timing of the tariff reductions.

Canada's textile tariffs are almost twice as high as the textile tariffs of other major industrialized countries, including our major trading partner, the United States. Traditionally, the tariffs on yarns and fabrics, particularly the latter, have generally been maintained at high levels to protect the domestic textile industry, which has, for many years, been facing stiff import competition. However, since these input materials constitute a significant portion of the overall cost of manufacturing finished products, the effect of this policy has been to increase costs for the apparel industry, for many other downstream industries which use textiles in their operations, and for consumers.

Normally, the tariffs on inputs for Canadian manufacturers are lower than those on the finished product, thus providing a reasonable level of effective protection at each stage of the manufacturing process. This relativity does not exist in the textile and apparel sectors where, for example, the tariffs on the finished product, apparel, are about the same as the tariff on many of the fabric inputs. Nor does it exist in other sectors which rely on textile inputs; in many cases the tariff on the finished product is actually lower. This tariff structure has placed downstream industries at a competitive disadvantage in the Canadian market against imports of the finished products.

Moreover, the measures which domestic textile producers have taken to achieve greater economies of scale by rationalizing product lines have caused the apparel industry to resort increasingly to the use of offshore fabrics to provide the variety and style of inputs needed to maintain their markets in Canada.

These factors argue the need to lower the tariffs on textiles to a level more in line with those of other industrialized countries. Such action should take into account major changes which will be occurring in Canada's trading arrangements, specifically the implementation of the Canada-U.S. Free Trade Agreement and the Multilateral Trade Negotiations now in progress.

Tariff reductions would have to be implemented in a manner that takes into account the importance of the domestic textile industry to the Canadian economy. They should be consistent with the textile industry's ongoing efforts, through heavy investment and rationalization of production, to enhance the viability of its operations and to adjust to the international trading environment. They should also take into account the significant role the industry plays in the economic well-being of many small communities in Canada.

In considering the plan to lower Canada's tariffs on textile fibres, yarns and fabrics to levels comparable with those of other industrialized countries, particularly the United States, in annual stages over a ten-year period beginning April 1, 1990, the Tribunal should indicate whether there are some areas where tariff reductions should occur faster, slower or not at all. I would direct the Tribunal to hear the views of all interested parties before determining the manner in which tariff reductions could best be implemented.

Specifically, the Tribunal is directed to:

- assess the economic impact of bringing Canada's textile tariffs down to levels comparable with those of our major industrialized trading partners;
- make recommendations on the level and pace of tariff reductions that will maximize the economic gains to Canada without causing undue hardship to domestic suppliers of textile products and, in this latter regard, indicate whether there are specific textiles on which the tariff should not be reduced;
- make specific recommendations on the ultimate level to which textile tariffs should be reduced over the next ten years, bearing in mind Canada's objectives in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN) currently underway;
- make recommendations on what should be the pace of the tariff reductions and, specifically, whether the tariffs on some fabrics and yarns could be reduced at an accelerated pace without causing injury to textile producers;
- make recommendations on the scope for accelerated bilateral reductions of textile tariffs under the Free Trade Agreement with the United States;
- assess and make recommendations on the level of relativity that should exist in the tariff protection at the various levels of the manufacturing chain (i.e., from fibres and yarns through fabric to finished product).

I would appreciate receiving the report of the Tribunal by December 31, 1989.

Yours sincerely,

Michael H. Wilson

Annex B

TRIBUNAL STAFF

Function/Subject

I RESEARCH BRANCH

Directors

R.W. Erdmann
P. Welsh
J.A. Greig
M.H. Walsh
D.C. Featherstone
S. Shainfarber

Executive Director
Project Director & Tariffs
Industry & Economics
International Issues & Trade
Economics
Industry (Issues & Consumer Textiles)

Managers

K. Besharah*
P.J. Bowden**
T.A. Geoghegan**
M. Olivier
G. Pillai
D. Poirier**
A. Renaud

Industry
Tariffs
Industry
Industry
Industry (Issues)
Industry
Industry

Research Officers & Economists

P. Alfens*
D. Allen
R. Cameron**
D. Chatterson
N. Hlaigh*
D. Kemp**
R. Lortie*
J. Macalusso*
A. Mahli
B. Mann*
D. Maxwell*
P. Rakowski**
J. Scholey*
D. Shires**
I.H. Uhm
P. Webber*

Industry
Industry
Economics & Trade
Industry
Industry
Tariffs
Industry
Industry
Trade
Industry
Industry
Industry
Industry
Industry & Trade
Economics
Industry (Issues)

Statistics

N. Burroughs
R. Kroeker
R. Larose**
S. MacEachern
G. Richard**
M. Saumweber**

* Temporary contract or secondment agreement.

** Officers involved for the duration of the inquiry.

II SECRETARIAT

Secretary

R.J. Martin

Registry

N. Pelletier
J. Rumball
M. Hay
L. Pharand

Assistant Secretary and Registrar
Scheduling and Hearings Officer
Registration and Distribution Clerk
Registration and Distribution Clerk

Editing & Publishing

M. Gélneau
L. Assad
M. Henri
L. Tremblay
L. Kirkwood

Chief Editor
Editor
Editor
Editor
Desktop Publishing

Word Processing Unit

D. Lefebvre
D. Matchem
L. McCreath

Library

L. McPhail

Records Office

L. Cyr

Finance

J. Grégoire

III LEGAL SERVICES

L. Sabourin-Hébert, Q.C.

General Counsel

LE TRIBUNAL
CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR



UNE ENQUÊTE VISANT LES TARIFS SUR LES TEXTILES

VOLUME 1 : RAPPORT

février 1990

SAISINE N° MN-89-001

**UNE ENQUÊTE
VISANT LES TARIFS
SUR LES TEXTILES**

VOLUME 1 : RAPPORT

Tribunal canadien du commerce extérieur

Le Tribunal canadien du commerce extérieur est un organisme quasi-judiciaire indépendant qui relève du Parlement par l'entremise du ministre des Finances. Il a été créé le 31 décembre 1988 en vertu de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*. Le Tribunal entend des appels des décisions de Revenu Canada, Douanes et Accise, en matière de douanes et de taxes de vente et d'accise. Le Tribunal rend des conclusions à savoir si l'importation de marchandises, qui font l'objet de dumping ou de subventionnement, cause ou ne cause pas un préjudice à la production canadienne de marchandises similaires. Il mène aussi des enquêtes de mesures de sauvegarde contre les importations à la demande du gouvernement ou des producteurs nationaux. En dernier lieu, le Tribunal agit presque en qualité de commission d'enquête permanente autorisée à effectuer des recherches, à recueillir des faits, à tenir des audiences publiques et à faire rapport sur toutes questions relatives aux intérêts économiques, commerciaux ou tarifaires du Canada.

Pour de plus amples renseignements, veuillez écrire au Secrétaire, 365, avenue Laurier ouest, Ottawa (Ontario), K1A 0G7.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue F43-1/89-001-1
ISBN 0-660-55687-1

Prix sujet à changement sans préavis

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Available in Canada through

Associated Bookstores
and other booksellers

or by mail from

Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

Catalogue No. F43-1/89-001-1
ISBN 0-660-55687-1

Price subject to change without notice

PRÉFACE

L'enquête visant les tarifs sur les textiles a été un défi de taille à relever pour le Tribunal canadien du commerce extérieur au cours de sa première année d'existence. Nous nous sommes estimés privilégiés de pouvoir nous pencher sur un sujet aussi important et aussi complexe.

Le ministre des Finances nous a demandé conseil sur le plan du gouvernement de réduire les tarifs sur les textiles canadiens à des niveaux qui correspondent davantage à ceux des autres pays industrialisés.

Nous avons conclu qu'une diminution des tarifs sur les textiles profitera tant à l'industrie du vêtement qu'aux autres industries utilisatrices des textiles et aux consommateurs. L'industrie du textile, par contre, devra s'adapter encore une fois. Nous croyons néanmoins que les entreprises de cette industrie réagiront à cette réduction graduelle de la protection tarifaire de la même façon qu'elles ont réagi aux autres défis auxquels elles ont dû faire face, c'est-à-dire en améliorant leur compétitivité et en se tournant vers l'extérieur.

Nos recommandations visent à la fois à faciliter l'adaptation de l'industrie du textile à des tarifs moins élevés et à assurer la réalisation des objectifs visés par le programme gouvernemental. Elles témoignent aussi de notre croyance en une structure plus simple de tarifs sur les textiles, mieux assortie à la conjoncture actuelle au Canada, un système qui servirait au mieux les intérêts des producteurs et des consommateurs de textiles.

Nous tenons à remercier de leur coopération les entreprises et les associations industrielles qui ont participé à l'enquête. Près de 500 entreprises du textile et du vêtement, de même que d'autres industries utilisatrices, ont répondu à nos questionnaires et nous ont remis leurs états financiers. Au cours de six semaines d'audiences publiques, nous avons entendu les témoignages de plus de 80 entreprises. Des associations industrielles, telles que l'Institut canadien des textiles et l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement, ainsi que de nombreuses entreprises, nous ont présenté des mémoires importants.

Ce faisant, elles nous ont donné un aperçu de la question que nulle recherche ou analyse n'aurait été en mesure de nous offrir. Cela leur a aussi permis de prendre davantage conscience de leur propre situation. Nous espérons que ce qu'elles ont appris au sujet de leurs activités et de leurs perspectives de concurrence les aidera à relever les défis des années 1990.

Notre personnel a travaillé avec acharnement et compétence dans l'intérêt tant du Tribunal que des parties intéressées. Nous tenons à le remercier pour les nombreuses heures qu'il a consacrées à cette enquête depuis un an.

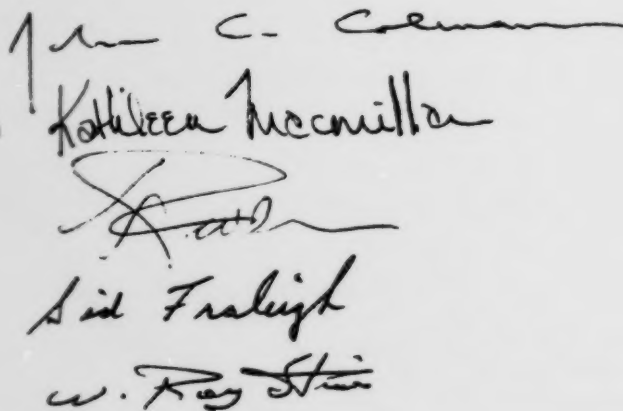
Président : John C. Coleman

Vice-président : Kathleen E. Macmillan

Membre : Arthur B. Trudeau

Membre : Sidney A. Fraleigh

Membre : W. Roy Hines


John C. Coleman
Kathleen Macmillan
Arthur B. Trudeau
Sid Fraleigh
W. Roy Hines



1. La portée

Ces recommandations visent les secteurs de l'industrie du textile qui fabriquent des fibres, des fils, des tissus et certains produits spéciaux qui, habituellement, servent de matières premières dans la fabrication d'autres produits. Le nombre d'emplois dans cette portion restreinte de l'industrie s'élève à environ 33 000, comparativement à 61 000 dans l'ensemble de l'industrie du textile, telle que définie par Statistique Canada.

2. Les taux et la structure tarifaires

- a) Le Canada devrait réduire graduellement les taux NPF sur les textiles jusqu'aux niveaux maximums suivants :
 - fibres 5 p. 100
 - fils 10 p. 100
 - tissus et étoffes de bonneterie 16 p. 100
- b) L'on devrait réduire du tiers les taux tarifaires actuels sur tous les textiles spéciaux.
- c) Tous les droits spécifiques sur les produits textiles devraient être convertis à leur équivalent ad valorem et ces taux devraient être ensuite réduits, s'il y a lieu, de façon à les rendre plus conformes à la structure de taux proposée.
- d) Tous les tarifs sur les fibres, les fils et les tissus, actuellement inférieurs aux niveaux maximums recommandés, devraient demeurer inchangés.

3. Le rythme de mise en oeuvre

L'on devrait atteindre les taux fixés pour chaque numéro tarifaire grâce à des réductions annuelles de un point de pourcentage. Cela donnera lieu à des délais de mise en oeuvre d'au plus quatre ans pour la plupart des fibres, d'au plus trois ans pour la plupart des fils et d'au plus neuf ans pour la plupart des tissus, y compris les textiles spéciaux.

4. La date de mise en oeuvre

- a) Les réductions des taux tarifaires sur les textiles devraient être reportées à 1991, afin de permettre au gouvernement de les faire reconnaître pleinement au cours de l'actuelle ronde du GATT, qui doit s'achever à la fin de 1990.

- b) Si les négociations devaient connaître un retard important, le gouvernement devrait tout de même envisager de procéder aux réductions tarifaires sur les textiles en 1991, sans toutefois les «consolider» dans le cadre du GATT, et ce tant qu'on ne les aura pas adéquatement reconnues dans les négociations.

5. Les exceptions

La structure tarifaire devrait s'appliquer sans exception à tous les produits fabriqués par l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête. Toutefois, la structure plus simple ne touchera pas les articles dont les tarifs sont déjà inférieurs aux taux maximums proposés pour les fibres, les fils et les tissus, c'est-à-dire environ 117 des 568 numéros tarifaires englobés par notre définition de l'industrie du textile.

6. Les propositions d'élimination ou de réduction accélérée des tarifs

Au cours de son enquête, le Tribunal a reçu de nombreuses demandes d'élimination des taux NPF ou de réduction accélérée des tarifs sur certains produits précis en vertu de l'ALÉ. On trouvera une liste de ces demandes dans le volume 2 du rapport. Nous recommandons que le gouvernement prenne sans tarder des mesures à l'égard de celles qui ont reçu l'appui de toutes les parties intéressées et qu'il étudie les autres demandes dès que possible.

1. Introduction

a) L'enquête

Dans une lettre du 6 février 1989¹, le ministre des Finances demandait au Tribunal canadien du commerce extérieur de conseiller le gouvernement sur la façon de réduire les tarifs sur les textiles pour les ramener à des niveaux comparables à ceux des autres pays industrialisés.

Le Tribunal a donc lancé un programme ambitieux, d'une durée d'une année, comprenant des visites d'usines, des audiences publiques et des analyses auxquelles ont participé des centaines de représentants de l'industrie et d'associations industrielles ainsi que des agents de la recherche et des avocats. Les membres du Tribunal ont visité plus de 40 entreprises de Vancouver (Colombie-Britannique) à Bridgetown (Nouvelle-Écosse) afin de prendre connaissance sur place des procédés de production et de distribution dans les industries du textile et du vêtement ainsi que dans les autres industries utilisatrices. Près de 500 entreprises ont répondu aux questionnaires et présenté des états financiers grâce auxquels nous avons pu tracer un portrait inédit de ces industries. Le personnel de la recherche du Tribunal de même que des experts indépendants ont produit des centaines de pages de rapports de recherche.

Au cours des trois audiences publiques, d'une durée totale de six semaines, nous avons entendu les témoignages des représentants de plus de 80 entreprises. Ces audiences ont permis aux parties intéressées de faire valoir leur situation et de s'interroger mutuellement quant à leurs points de vue divergents. Les membres du Tribunal ont pu poser des questions, s'assurer de la justesse des recherches du personnel et obtenir des réactions aux options de réduction des tarifs indicatives avant d'arrêter ses recommandations.

b) Le mandat de l'enquête

Il s'agissait avant tout non pas de déterminer si le gouvernement devait mettre en oeuvre son programme de réduction des tarifs sur les textiles, mais plutôt d'établir les modalités de mise en oeuvre.

Le mandat prêtait à controverse. Au sein de l'industrie du textile, d'aucuns estimaient le projet mal conçu. À leur avis, le Canada ne devrait pas réduire les tarifs sur les textiles de façon unilatérale au moment où l'industrie s'adaptait avec peine à l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis (ALÉ) et où les tarifs sur les textiles et l'avenir de l'Arrangement multifibres (AMF) faisaient l'objet de discussions dans le cadre des négociations commerciales multilatérales du GATT, à Genève. Puisque les tarifs du Canada sur l'ensemble des produits étaient, en règle générale, plus élevés que ceux des autres pays industrialisés, pourquoi choisir particulièrement les textiles?

Les représentants de l'industrie du textile ont en outre avancé que les différences entre les tarifs modérés étaient moins pertinentes que les différences dans le niveau global de protection douanière. Selon eux, la protection globale

1. On trouvera le texte de la lettre à l'annexe A du rapport.

accordée par le Canada à l'industrie du textile n'était pas excessive. Ils ont fait valoir la baisse des tarifs bilatéraux en vertu de l'ALÉ, les numéros tarifaires de concession en vertu desquels les tarifs canadiens sur les textiles, à titre de droits perçus, sont inférieurs aux taux NPF et comparativement aux États-Unis, le régime canadien moins rigoureux de limitation volontaire des exportations (LVE) en vertu de l'AMF sur les importations de textiles en provenance de sources «à bas prix».

L'industrie du textile a soutenu que les investissements et la production se déplaceraient vers les États-Unis si le Canada laissait son niveau global de protection douanière passer en-deça de celui des États-Unis. À son avis, il est peu probable que les fabricants de vêtements et autres fabricants utilisateurs fassent bénéficier les consommateurs des économies procurées par la réduction des tarifs. Selon cette industrie, la réduction des tarifs proposée nuirait plus à l'industrie du textile qu'elle ne profiterait à ses clients.

L'industrie du vêtement et les autres industries utilisatrices se sont déclarées, dans l'ensemble, favorables au mandat; selon certaines cependant, c'était trop peu, trop tard. L'industrie du vêtement a proposé une réduction immédiate et considérable des tarifs sur les textiles. À son avis, l'on devrait abolir les tarifs sur les produits textiles non fabriqués au Canada. Elle a rappelé son désappointement à l'égard des dispositions de l'ALÉ qui limitent l'accès en franchise aux marchés américains des vêtements fabriqués de tissus en provenance de pays tiers. Par conséquent, l'on n'a pu, comme prévu, faire d'importantes percées sur le marché américain grâce à des coupes et à des tissus originaux. Il faudrait, selon l'industrie, réduire et éliminer les tarifs pour l'aider à tout le moins à demeurer concurrentielle sur le marché canadien.

L'industrie du vêtement et les autres industries utilisatrices, de même que les détaillants, acceptaient toutes l'hypothèse du mandat voulant que la réduction des tarifs sur les textiles donne lieu à une baisse des prix à la consommation, compte tenu du caractère concurrentiel des marchés où elles doivent oeuvrer.

2. L'aperçu de l'industrie du textile et des industries utilisatrices (chapitres II et III du rapport)

La lettre du ministre nous demandait d'étudier les effets de la réduction des tarifs sur l'industrie du textile et les industries utilisatrices. Il nous a tout d'abord fallu définir les industries et comprendre les rapports qu'elles entretiennent, de même que leur situation concurrentielle ainsi que les grands enjeux et les principales caractéristiques économiques.

Nous avons décidé d'adopter une définition restreinte de l'industrie du textile et de ne retenir, dans une vaste industrie, que les composantes de fibres, de fils et de tissus, de même que certains textiles spéciaux, tels que les feutres et les produits non tissés. Nos recommandations sur les tarifs n'allaient donc pas toucher des produits tels que les tapis, la toile, la literie et autres produits considérés par l'Institut canadien des textiles (ICT), Statistique Canada et d'autres comme relevant de l'industrie du textile. Les producteurs de ces produits tireraient parti de la réduction tarifaire sur les fibres, les fils et les tissus. En 1988, l'industrie du textile, telle que nous l'avons définie, employait environ 33 000 personnes. Par contre, les industries des textiles de base et des produits textiles, telles que définies par Statistique Canada, employaient 61 000 personnes.

Pour ce qui est des textiles, nous apercevons une industrie qui fonctionne bien. Elle s'est fort bien adaptée aux pressions commerciales et technologiques, de même qu'à celles du marché. L'industrie a rationalisé et restructuré ses activités en vue d'offrir une gamme de produits plus spécialisés, avec l'accent sur les textiles industriels et d'exportation. L'interdépendance entre l'industrie du textile et celle du vêtement, bien que moins importante qu'avant, est toujours très forte.

L'intensité du capital de l'industrie du textile est considérablement plus élevée que celui de l'industrie du vêtement. Depuis près de 10 ans, l'industrie a investi lourdement dans l'amélioration de la machinerie et de l'équipement, sous les pressions de la concurrence. Le gouvernement a appuyé cet investissement par l'entremise de l'Office canadien pour un renouveau industriel (OCRI).

De 1984 à 1988, l'augmentation de la productivité de travail dans l'industrie du textile a été supérieure à celle dans l'industrie du vêtement et dans l'ensemble des industries manufacturières. La réduction des effectifs et les meilleurs taux d'utilisation de la capacité dans l'industrie du textile expliquent en grande partie cette productivité supérieure à la moyenne.

Clarkson Gordon a analysé, pour le Tribunal, la situation financière des entreprises de textiles et des industries utilisatrices de textiles. L'analyse a révélé que, selon les indicateurs clés financiers, le rendement de l'industrie canadienne du textile, de 1984 à 1988, a été supérieur au rendement moyen de l'ensemble des manufactures canadiennes et à celui de l'industrie américaine du textile. Clarkson Gordon a aussi constaté la forte rentabilité de l'industrie canadienne du vêtement.

En 1988, la valeur des importations s'élevait à 41 p. 100 du marché des textiles; ce chiffre est légèrement plus élevé que la moyenne de l'ensemble des industries manufacturières, et considérablement supérieur aux 28 p. 100 du marché qu'occupent les importations dans l'industrie du vêtement. Les États-Unis sont la source la plus importante d'importations de textiles du Canada : en 1988, la moitié provenait de ce pays. Près de 30 p. 100 des importations canadiennes de textiles proviennent de pays en voie de développement, tandis qu'aux États-Unis le pourcentage est de 50. Au cours des dernières années, les pays en voie de développement ont accru leur part des importations canadiennes de textiles plus rapidement que leur part du marché américain, bien qu'au Canada elles partaient de plus loin. Près des deux tiers des importations de vêtements au Canada proviennent de pays en voie de développement.

INDICATEURS CHOISIS 1988			
	Textiles	Vêtements	Total des industries manufacturières
Total des expéditions (en milliards de dollars)	3,9	6,4	288,5
Part des importations (f. à b.) du marché apparent (%)	41	28	40
Part des exportations du total des expéditions (%)	17	7	38
Emploi (en milliers))	33	120	1 913
Rendement des capitaux propres moyenne, 1984-1988 (%)	16,1	15,6	12,1
Sources : Enquête du TCCE, Statistiques Canada et Clarkson Gordon.			

Les importations de textiles et de vêtements au Canada sont sujettes à des tarifs plus élevés que sur la plupart des autres marchandises. De nombreuses importations de textiles et de vêtements en provenance des pays en voie de développement font aussi l'objet de LVE en vertu des dispositions de l'AMF sanctionné par le GATT.

3. Les comparaisons des tarifs (chapitres III et IV du rapport)

a) Les méthodes de comparaisons des tarifs

Afin de comparer les tarifs et d'établir des objectifs de réductions tarifaires, il nous a fallu répondre à certaines questions décisives au sujet des méthodes de mesure :

- Quels pays devraient servir aux fins de comparaisons tarifaires?
- Devrions-nous tenir compte des tarifs de concession sur les textiles?
- Que faire des réductions tarifaires en vertu de l'ALÉ?
- Devrions-nous tenir compte des obstacles non tarifaires telles que les LVE?

i) Les pays de comparaison

La lettre du ministre nous demandait de présenter des recommandations sur la réduction des tarifs canadiens sur les textiles pour les ramener aux niveaux comparables à ceux de nos principaux partenaires commerciaux du monde industrialisé. Il nous a donc semblé opportun d'axer nos comparaisons sur les États-Unis, la Communauté économique européenne (CEE) et le Japon puisque ces pays fournissent, ensemble, 85 p. 100 des importations canadiennes. Par conséquent, nous n'avons pu retenir la suggestion de l'industrie du textile voulant que nous tenions compte de certains pays industrialisés de moindre envergure et des nouveaux pays industrialisés qui imposent des tarifs relativement élevés sur les textiles. Puisqu'une bonne part du commerce du Canada se fait avec les États-Unis, nous avons convenu avec l'industrie du textile que ce pays devait recevoir la pondération la plus élevée dans les comparaisons des tarifs.

ii) Les tarifs de concession

Les producteurs de textiles ont soutenu que les taux NPF moyens présentent une image exagérée de la protection tarifaire réelle. Le Canada a de nombreux numéros tarifaires de concession visant les textiles, lesquels éliminent ou réduisent les droits réels perçus sur les marchandises importées. Si l'on tient compte des droits prélevés, les tarifs moyens canadiens sont inférieurs aux taux NPF moyens.

Nous avons décidé de ne pas utiliser les «droits moyens prélevés» à des fins de comparaisons tarifaires. La plupart des dispositions de concession ne sont pas «consolidées» dans le GATT. Elles visent habituellement des produits qui ne sont pas fabriqués au Canada et des taux NPF pourraient être imposés à nouveau sur ces articles si l'on entendait les produire au Canada. De plus, les témoignages des producteurs et des utilisateurs de textiles donnaient à croire que les taux tarifaires

réels, plutôt que quelque moyenne fondée sur les droits prélevés, sont plus susceptibles d'influer sur les prix, les sources d'achat et les prix du marché.

III) L'ALÉ

L'ICT a soutenu que lorsque les réductions tarifaires en vertu de l'ALÉ seront totalement mises en oeuvre, la moyenne des tarifs canadiens sur les textiles serait inférieure à celle des autres pays industrialisés. Cette situation découle du fait que près de la moitié des importations de textiles canadiennes proviennent des États-Unis; or, ces importations entreront désormais en franchise. Si, dans le calcul des tarifs moyens, l'on utilisait comme facteur de pondération les importations de textiles de toutes provenances, y compris les États-Unis, les tarifs canadiens seraient environ la moitié du niveau prévu en utilisant les taux NPF (de pays tiers) moyens.

Nous avons jugé que notre mandat visait nettement le rajustement des tarifs de pays tiers, ce qui complèterait les réductions tarifaires en vertu de l'ALÉ; nous avons donc pondéré les tarifs canadiens et américains moyens en fonction des importations de pays tiers. En procédant autrement, nous aurions sous-entendu que les importateurs de textiles, qui s'approvisionnent en Europe et dans les pays côtiers du Pacifique, payent des taux inférieurs à ce qu'ils versent en réalité.

IV) Les limitations volontaires des exportations

Les limitations volontaires des exportations (LVE) sur les importations de textiles et de vêtements se sont vu accorder beaucoup d'attention tant au cours des audiences que dans le programme de recherche, bien que le mandat de l'enquête n'en fasse aucune mention.

Malgré une analyse poussée, nous n'avons pu mesurer avec précision les divers effets de protection des régimes canadien et américain de LVE. Nous ne sommes cependant pas demeurés insensibles aux arguments de l'industrie du textile et aux constatations de notre personnel de la recherche selon lesquels le contingentement exercé par les États-Unis serait plus rigoureux et plus global qu'au Canada.

b) Les principales constatations découlant des comparaisons des tarifs

L'on note des différences marquées entre les structures tarifaires sur les textiles du Canada, du Japon, de la CEE et des États-Unis. Les tarifs de la CEE et du Japon sont moins dispersés et établissent beaucoup moins de distinctions entre les produits que ceux du Canada et des États-Unis. Bien que la structure américaine soit semblable à celle du Canada de par sa complexité, il existe des différences importantes dans la façon dont le Canada et les États-Unis traitent des produits semblables.

Au Canada, le taux NPF moyen sur les textiles¹ est de 15,7 p. 100, comparé à 10,5 p. 100 aux États-Unis. Les tarifs canadiens sur les textiles spéciaux, les étoffes de bonneterie et les tissus synthétiques ou artificiels sont sensiblement plus élevés. Toutefois, les tarifs canadiens moyens sur les fibres et les lainages sont inférieurs à ceux des États-Unis. Les tarifs moyens sur les textiles tant canadiens qu'américains sont considérablement plus élevés que ceux de la CEE et du Japon, qui se situent en moyenne aux environs de 6 et 4 p. 100, respectivement.

1. Fondé sur une évaluation c.a.f. Lorsqu'on se base sur les valeurs f. à b., les tarifs moyens sur les textiles du Canada et des États-Unis sont de 16,6 p. 100 et 11,1 p. 100, respectivement.

4. Les options de réduction des tarifs et les recommandations (chapitres V et VI du rapport)

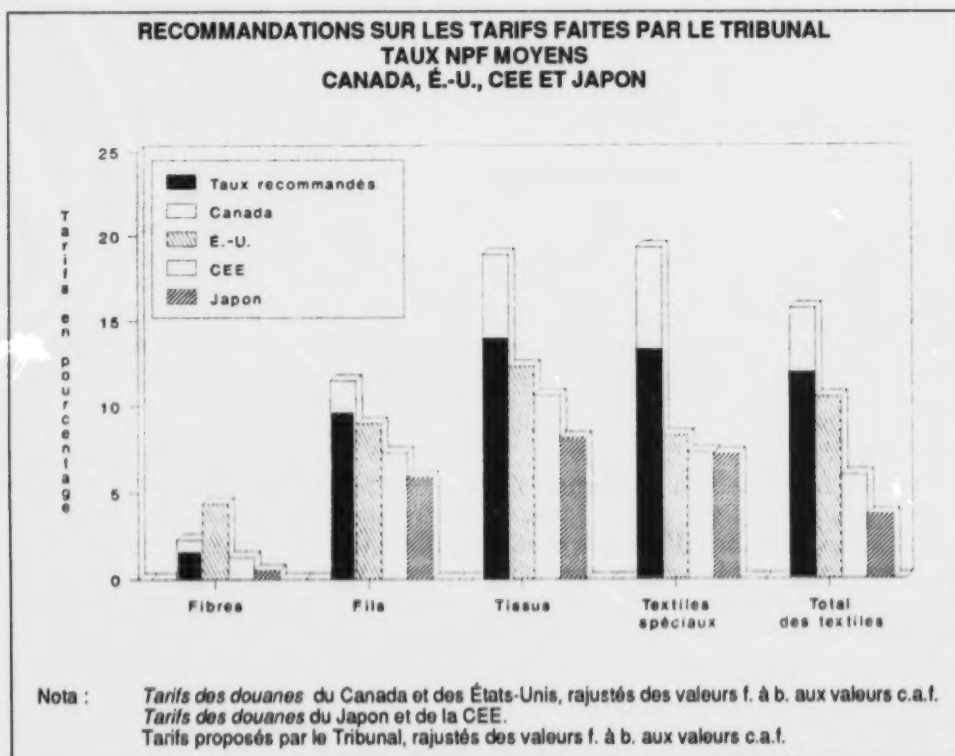
Lors de l'audience d'octobre, nous avons envisagé deux options de réduction des tarifs : une réduction proportionnelle des tarifs et une structure tarifaire plus simple prévoyant des tarifs maximums uniformes pour les fibres, les fils et les tissus. Nous avons également examiné divers calendriers de mise en oeuvre. Les options ont été soumises aux parties intéressées et leur réaction nous a grandement aidés à préparer nos recommandations finales.

a) Nos recommandations et la raison d'être

Nous recommandons que le Canada réduise ses tarifs sur les textiles en adoptant une structure tarifaire plus simple prévoyant des taux maximums de 5 p. 100 pour les fibres, de 10 p. 100 pour les fils et de 16 p. 100 pour les tissus. Puisque les textiles spéciaux sont tellement variés et distinctifs, les taux qui les frappent devraient être réduits de 33 p. 100, soit la même réduction moyenne que celle appliquée aux tissus synthétiques ou artificiels.

L'adoption de nos propositions tarifaires donnera lieu à une réduction moyenne d'environ 26 p. 100 des tarifs canadiens sur les textiles. La plupart des groupes de produits continueront de recevoir une protection tarifaire supérieure à celle de leurs équivalents américains et sensiblement supérieure à celle accordée par la CEE ou le Japon.

Nous avons écarté les programmes de réduction qui auraient éliminé tout à fait l'écart de 33 p. 100 entre les tarifs moyens sur les textiles aux États-Unis et au Canada, ou abaissé encore davantage les tarifs pour les rapprocher des moyennes



du Japon ou de la CEE. Nous avons agi ainsi à cause des adaptations auxquelles l'industrie fait déjà face en raison de l'ALÉ, de la perspective d'une réduction supplémentaire des tarifs dans le cadre des NCM et de la perception que le régime des LVE des États-Unis offre plus de protection que le régime canadien.

La simplification de la structure tarifaire est intéressante à plusieurs égards. En procédant ainsi, on éviterait de perpétuer le traitement inéquitable des produits semblables ou interchangeable auquel donnent lieu les tarifs actuels. Les tissus naturels et synthétiques ou artificiels, par exemple, sont souvent interchangeables : pourtant, les tarifs sur ces produits peuvent afficher, à l'heure actuelle, un écart allant jusqu'à 13 points de pourcentage. L'adoption d'une structure plus simple aplanit le système actuel en rapprochant les taux sur des produits semblables. Elle réduit les disparités entre les taux canadiens et américains sur des produits sujets à des taux particulièrement élevés au Canada. La structure plus simple évite de réduire les tarifs tout simplement pour le plaisir de les réduire. Sur les 568 taux tarifaires affectant l'industrie du textile, telle que nous l'avons définie, 117 ne feraient l'objet d'aucune réduction.

Nos recommandations tiennent aussi compte des conseils des parties intéressées voulant que nous ne devrions pas importer la structure tarifaire américaine, ce qui serait le cas si nous adoptions une approche en vertu de laquelle on choisirait le plus bas des taux canadien ou américain. Nos recommandations donnent lieu à une structure «fabriqué au Canada» qui fait preuve de neutralité à l'égard des produits et évite d'imposer des modalités qui ne conviennent pas au contexte canadien.

La nouvelle structure améliore la relativité des tarifs au sein des textiles et entre les textiles et les produits d'utilisation finale. Elle améliore la protection effective de l'industrie du vêtement et des autres industries utilisatrices.

b) Le rythme de mise en oeuvre

Après avoir examiné plusieurs options de réduction des tarifs, notamment des baisses proportionnelles annuelles pour tous les produits réparties sur une période de mise en oeuvre déterminée, nous avons choisi d'opérer une réduction de un point de pourcentage par année sur les tarifs touchant tous les produits. Ceci se traduit en des calendriers de mise en oeuvre d'au plus quatre ans pour la plupart des fibres, d'au plus trois ans pour la majorité des fils et d'au plus neuf ans pour la plupart des tissus, y compris les textiles spéciaux. Cette approche était à notre avis la plus juste, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, nous croyions qu'une réduction annuelle de un point de pourcentage toucherait tous les producteurs à peu près de la même façon, qu'il s'agisse des fabricants de fibres (qui connaîtraient des diminutions des tarifs de 8 à 5 p. 100) ou des fabricants de tissus (qui connaîtraient des réductions de 25 à 16 p. 100). Les producteurs touchés jouissent de divers niveaux de protection; dans l'ensemble, ils auront à faire face à une réduction des tarifs fort différente. Toutefois, l'adaptation annuelle devrait être semblable dans le cas de tous les produits faisant l'objet d'une réduction.

Nous avons aussi estimé important que les producteurs ayant à composer avec les plus importantes réductions - avant tout, les producteurs de tissus synthétiques ou artificiels - jouissent de la plus longue période d'adaptation. Une diminution proportionnelle qui aurait échelonné toutes les réductions sur une période uniforme n'aurait pas permis d'atteindre cet objectif. Les producteurs de fibres et de fils auront à faire face à des réductions de moins de quatre points de pourcentage; ces

réductions seront donc opérées bien avant la réduction des tarifs sur de nombreux tissus. Une diminution des tarifs sur les fibres et les fils qu'ils utilisent facilitera l'adaptation des fabricants de tissus, qui auront à composer avec une réduction de tarifs allant jusqu'à neuf points de pourcentage.

c) La date de mise en oeuvre et les NCM

Notre mandat supposait que la réduction des tarifs s'amorcerait en avril 1990. Le milieu des textiles a fait valoir avec véhémence qu'une date aussi hâtive susciterait de nombreux problèmes, puisque la mise en oeuvre de l'ALÉ ne fait que débiter et que les résultats des négociations de la Ronde Uruguay pourraient n'être connus qu'au début de 1991.

Nous reconnaissons, à l'instar de l'ICT, qu'il serait préférable de reporter la mise en oeuvre jusqu'à la conclusion des NCM, et que le gouvernement ait utilisé les réductions proposées comme atouts durant les négociations. Par conséquent, nous recommandons que les changements tarifaires débutent en 1991, aussitôt que possible après que les résultats des NCM seront connus. Cette approche tient compte du relativement peu de temps qu'il reste avant la fin prévue de la Ronde Uruguay, c'est-à-dire à la fin de 1990.

Si les NCM devaient être retardées, le gouvernement devrait envisager de procéder quand même à la réduction des tarifs en 1991, pourvu qu'il s'assure que le Canada la fasse reconnaître adéquatement dans le cadre des négociations. Ce n'est qu'à cette condition que le Canada devrait offrir de consolider la réduction des tarifs dans le cadre du GATT. Nul n'est besoin d'attendre que soient opérées toutes les modifications découlant des NCM avant de procéder à la réduction des tarifs sur les textiles. Tout retard indu susciterait des incertitudes chez les producteurs et les consommateurs de textiles.

d) Les exceptions

Le principe sous-jacent d'une structure tarifaire plus simple veut que les exceptions soient peu nombreuses et à de longs intervalles. La structure plus simple offre d'emblée l'avantage d'épargner, aux secteurs dont la protection tarifaire est déjà inférieure à celle de produits comparables au Canada et aux États-Unis, une importante réduction des tarifs. L'on estime que la situation de certains de ces secteurs, tels que celui des cotons, est plus sensible que celle de la moyenne de l'industrie et qu'une structure tarifaire plus simple les placerait dans une situation de plus grande égalité face aux tissus synthétiques ou artificiels.

Nous n'avons pas pour autant hésité, comme nous le demandait notre mandat, à nous demander s'il existait des situations où les taux devaient demeurer élevés ou s'il y avait des cas où les réductions devaient être échelonnées sur une plus longue période. Le fait est qu'on n'a reçu à peu près aucune demande de traitement de faveur à cet égard. Nous avons prêté une oreille attentive aux témoignages et examiné avec soin les travaux réalisés par notre personnel sur les divers secteurs de l'industrie, à partir des questionnaires et des états financiers présentés par les entreprises. Nous n'avons pu trouver aucun produit qui mériterait d'échapper à l'approche globale de la réduction des tarifs. Toutefois, nous avons entendu de nombreux arguments voulant que les réductions soient reportées ou échelonnées sur une plus longue période. C'est pourquoi nous avons recommandé que la réduction des tarifs soit limitée à un point de pourcentage par année et que le programme de mise en oeuvre ne s'amorce qu'en 1991.

e) Les propositions d'accélération ou d'élimination

Notre mandat nous demandait d'envisager le bien-fondé de l'élimination des taux NPF sur les importations de pays tiers ou de l'accélération de réduction des tarifs en vertu de l'ALÉ.

Nous avons reçu de nombreuses propositions de cette nature. L'industrie du textile s'est opposée à la plupart d'entre elles. Certes, un sondage auprès des entreprises touchées révélerait que l'acquiescement à certaines des demandes ne nuirait pas à l'industrie du textile, mais nous n'avons pas reçu suffisamment de renseignements de la part des requérants ou des autres parties intéressées pour nous permettre de présenter des recommandations sur la plupart de ces demandes. Par conséquent, nous recommandons que les représentants du gouvernement les étudient plus à fond. Dans le cas des quelques produits pour lesquels nous disposons de suffisamment de renseignements et qui ont suscité peu d'opposition de l'industrie, nous recommandons de recourir à des numéros tarifaires de concession. Une liste de ces produits et d'autres qui ont fait l'objet de propositions d'accélération de la réduction ou d'élimination des tarifs figure dans le volume 2 du rapport.

Nous avons remarqué que bon nombre des demandes d'accélération de la réduction des tarifs en vertu de l'ALÉ faisaient aussi l'objet de négociations entre le Canada et les États-Unis. Certaines de ces demandes figuraient sur la liste, publiée en novembre 1989, de produits qui feront l'objet d'une réduction des tarifs accélérée.

5. Les implications des recommandations (chapitre VII du rapport)

Nous croyons que nos recommandations satisfont pleinement aux exigences imposées par notre mandat. En vertu de nos propositions, les tarifs sur les textiles seront réduits de façon à correspondre davantage à ceux des autres pays industrialisés, tout en demeurant quelque peu supérieurs. La structure tarifaire recommandée sera plus simple, moins dispersée et plus neutre dans le traitement des divers produits. Elle peut être perçue comme une étape vers une structure où les taux sur les produits similaires sont les mêmes, objectif qui pourrait être poursuivi dans le cadre des NCM actuelles et les négociations commerciales futures. La protection effective accordée à l'industrie du vêtement et aux autres industries utilisatrices de textiles augmentera, ce qui permettra à ces fabricants de mieux concurrencer les produits importés. C'était là un des principaux objectifs sous-entendus dans le mandat.

En vertu de notre mandat, nous devions aussi examiner les implications économiques de nos recommandations. Nous avons constaté que la réduction des tarifs sur les textiles procurerait, dans l'ensemble, des bénéfices à l'économie canadienne en donnant lieu à une réduction des coûts, tant pour les industries utilisatrices de textiles que pour les consommateurs. Ces bénéfices sont supérieurs, et de loin, aux coûts entraînés par une légère baisse de la production et de l'emploi au sein de l'industrie du textile. Puisque nous avons adopté une définition très étroite de l'industrie du textile, qui ne comprend que les fabricants de fibres, de fils et de tissus ainsi qu'un petit nombre de fabricants de textiles spéciaux, les réductions tarifaires ne toucheront qu'un peu plus de la moitié de l'industrie du textile, telle que définie par Statistique Canada, l'ICT et d'autres. Les autres industries du textile, qui ne sont pas touchées par la réduction des tarifs, telles que les fabricants de tapis, de literie et de toiles, profiteraient vraisemblablement d'une réduction tarifaire sur leurs matières premières textiles.

Notre analyse économique a confirmé ce dont nous ont fait part de nombreux producteurs de textiles au sujet de la situation concurrentielle de l'industrie et de son aptitude à changer. Bien que considérable, la réduction des tarifs ne représente qu'un des facteurs auxquels l'industrie aura à faire face au cours de la prochaine décennie. Au terme de cette enquête, nous sommes confiants que l'industrie saura s'adapter avec succès aux réductions tarifaires que nous recommandons ainsi qu'aux autres défis qui s'annoncent.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	I
RECOMMANDATIONS	iii
SOMMAIRE	v
CHAPITRE I — INTRODUCTION	1
1. Le mandat	1
2. La structure de l'enquête	2
3. Le contenu du rapport	3
CHAPITRE II — L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET LES INDUSTRIES UTILISATRICES	5
1. Introduction	5
2. Le contexte politique	6
3. Les textiles dans l'économie canadienne	7
4. L'industrie du textile	8
a) Définition	8
b) L'industrie et son marché	9
c) Les préoccupations de l'industrie du textile	10
d) La performance de l'industrie de 1984 à 1988	15
e) La répartition des ventes	18
f) La performance de la période 1984-1988 en perspective ..	18
5. Les industries utilisatrices	18
a) L'industrie du vêtement	19
i) L'industrie et son marché	19
ii) Les préoccupations de l'industrie du vêtement ..	21
iii) La performance de l'industrie de 1984 à 1988 ..	24
iv) Les coûts et la provenance des matières de base ..	25
v) Les statistiques sommaires	25
b) Les industries des accessoires d'ameublement de maison	26
i) Les préoccupations de l'industrie	27
ii) Les coûts et la provenance des matières de base ..	28
6. Les points saillants	28
CHAPITRE III — LE CADRE INTERNATIONAL	31
1. Introduction	31
2. Le régime de commerce international	32
3. Les sources d'importation de textiles et de vêtements	34
a) Le Canada	34
b) Les États-Unis	36
c) La comparaison entre le Canada et les États-Unis	37

	Page
4. Le régime de LVE du Canada	39
5. Le régime de LVE des États-Unis	40
6. La comparaison des régimes de LVE canadien et américain	41
7. Les NCM - Ronde Uruguay	45
a) Aperçu	45
b) Les points de vue des parties intéressées	46
c) L'opinion du Tribunal	47
8. Les points saillants	47
 CHAPITRE IV — LA COMPARAISON DES TARIFS	 49
1. Introduction	49
2. Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) de classement douanier	49
3. Les comparaisons avec d'autres pays industrialisés	50
4. La structure tarifaire du Canada sur les textiles et les taux	51
a) Les dispositions tarifaires	51
b) Les taux de concession	52
c) Les tarifs ad valorem et les droits spécifiques	53
d) La structure tarifaire et les taux sur les textiles du Canada	54
5. Les structures tarifaires et les taux sur les textiles de la CEE et du Japon	56
6. La structure tarifaire et les taux sur les textiles des États-Unis	57
7. La relativité et la protection effective	58
8. Les méthodes de comparaison des tarifs	61
a) La sélection des taux	62
b) Devrait-on tenir compte des réductions en vertu de l'ALÉ?	63
9. Les principales constatations découlant des comparaisons des tarifs	64
 CHAPITRE V — LES OPTIONS DE RÉDUCTION DES TARIFS PROPOSÉES LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES	 69
1. Introduction	69
2. Les options indicatives de réduction des tarifs	69
3. La réaction des intéressés aux options indicatives de réduction des tarifs	71
4. L'évaluation économique	72
a) L'estimation des effets sur les prix, la production et l'emploi	72
b) Les résultats	73
i) Le point de vue de l'industrie	74
ii) Le point de vue du Tribunal	75
c) Les avantages et les coûts	75
i) Le point de vue de l'industrie	76
ii) Le point de vue du Tribunal	77

	Page
CHAPITRE VI — LES RÉDUCTIONS TARIFAIRES RECOMMANDÉES . . .	79
1. Introduction	79
2. Les taux et la structure tarifaires	79
a) Nos recommandations	79
b) La raison d'être	80
c) Les recommandations en vue de la conversion de droits spécifiques en taux ad valorem	84
3. Le calendrier de mise en oeuvre de la structure de base proposée par le Tribunal	84
4. La date de mise en oeuvre	85
5. Les exceptions	86
6. Les propositions d'accélération ou d'élimination	87
 CHAPITRE VII — LES IMPLICATIONS DES RECOMMANDATIONS . . .	 89
1. Introduction	89
2. Les principaux changements de la structure tarifaire canadienne . . .	89
3. La relativité et la protection effective	91
4. Les prix, la production et l'emploi au sein de l'industrie	92
a) L'industrie du textile	92
b) L'industrie du vêtement et les autres industries utilisatrices	93
5. Les avantages et les coûts	93
6. Les points saillants	96
 LISTE DES GRAPHIQUES	 99
 LISTE DES TABLEAUX	 102
 LISTE DES SIGLES	 104
 ANNEXES	
Annexe A — Lettre de référence	107
Annexe B — Personnel du Tribunal	110



CHAPITRE I

INTRODUCTION

1. Le mandat

Les origines du mandat du Tribunal à l'égard de cette enquête remontent à un communiqué de presse du ministre des Finances en date du 22 mars 1988¹. Le communiqué de presse annonçait un programme à trois volets d'allégement tarifaire dans le but de raffermir la compétitivité des industries canadiennes du textile et du vêtement sur le marché intérieur. Le programme comprenait :

- une réduction immédiate des tarifs à l'égard de certains tissus spéciaux;
- de nouveaux programmes de remise de droits de douane; et
- un programme de réduction des tarifs sur les textiles pour les ramener progressivement aux niveaux appliqués par d'autres pays industrialisés.

La réduction immédiate des tarifs visait 13 tissus et fils, qui ne sont pas fabriqués au Canada, et comportait tant une réduction des tarifs visant l'ensemble des pays que l'élimination des tarifs frappant les importations des États-Unis. Les nouveaux programmes de remise de droits de douane visaient les tissus en denim importés tant par les fabricants de textiles que de vêtements; certains tissus grèges, importés à des fins de finition et de confection de vêtements; les vêtements d'extérieur importés par les fabricants de vêtements; les tissus pour les vêtements d'extérieur importés par les fabricants de textiles; et les blouses et chemisiers pour fillettes et femmes, importés par les fabricants de vêtements.

Avant de mettre en oeuvre son programme de réduction des tarifs sur les textiles à des niveaux comparables à ceux des autres pays industrialisés, le ministre a annoncé qu'il demanderait au Tribunal canadien du commerce extérieur de lui fournir un avis sur :

- le niveau de réduction des tarifs sur les textiles; et
- l'échéancier de la réduction de ces tarifs.

En vertu de l'article 19 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, le ministre des Finances peut ordonner au Tribunal de faire enquête sur des questions relatives au tarif douanier. Le 6 février 1989, il faisait parvenir une lettre² au président du Tribunal, dans laquelle il lui conférait le mandat suivant :

- « - d'évaluer les retombées économiques de la réduction des tarifs sur les textiles canadiens à des niveaux comparables à ceux de nos principaux partenaires commerciaux du monde industrialisé;

1. On trouvera dans le volume 2 le texte complet du communiqué de presse.

2. On trouvera le texte complet de la lettre du ministre à l'annexe A du présent rapport.

- « - de formuler des recommandations sur le niveau et l'échéancier de la réduction des tarifs afin de maximiser les gains économiques du Canada sans imposer de contraintes excessives aux fournisseurs canadiens de produits textiles, et d'indiquer s'il existe des produits textiles spécifiques pour lesquels les tarifs ne devraient pas être réduits;
- « - de formuler des recommandations précises sur le niveau ultime des réductions tarifaires proposées au cours des 10 prochaines années, en tenant compte des objectifs du Canada dans le cadre de la Ronde Uruguay, à l'intérieur des négociations commerciales multilatérales (NCM) qui se déroulent actuellement;
- « - d'effectuer des recommandations sur l'échéancier de la réduction des tarifs, en précisant si les tarifs sur certains tissus et fils peuvent être accélérées sans causer de préjudice aux producteurs de textiles;
- « - de faire des recommandations sur la portée des réductions bilatérales accélérées des tarifs sur les textiles dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis; et
- « - de préciser la relativité qui devrait exister à l'égard de la protection tarifaire nécessaire aux diverses étapes de la chaîne de fabrication (c'est-à-dire à partir des fibres et des fils jusqu'aux produits finis en passant par le tissu) et de formuler des recommandations à cet effet».

2. La structure de l'enquête

L'enquête a duré un peu plus d'un an. Elle a abordé de nombreux sujets et accueilli un grand nombre d'intervenants. Y ont participé surtout des entreprises du textile et du vêtement ainsi que d'autres industries utilisatrices, de même que des entreprises du secteur de la distribution. Les représentants de ces entreprises ont présenté des mémoires et comparu devant le Tribunal. On trouvera dans le volume 2 les listes complètes des témoins et des avocats. Grâce à leurs mémoires et à leur participation active aux audiences publiques, l'ICT, Dominion Textile Inc. (Domtex) et l'Institut canadien des manufacturiers du vêtement (ICMV) ont joué un rôle de premier plan.

Lorsque nous avons décidé de la structure de l'enquête, nous avons choisi d'adopter un procédé empreint de transparence qui faciliterait la participation de tous les intéressés.

Afin de tracer le tableau de la situation, nous avons demandé à notre personnel de procéder à l'étude de l'industrie. Près de 500 entreprises, notamment des fabricants de textiles et de vêtements et d'autres industries utilisatrices, ainsi que des importateurs et des distributeurs, ont rempli nos questionnaires et nous ont fourni leurs états financiers. En ce qui a trait à l'industrie du textile comme telle, plus de 80 entreprises, représentant plus des trois quarts de la production de l'industrie, ont participé à notre enquête.

La prise de conscience des méthodes de fabrication et de distribution des textiles et des produits finis a joué un rôle essentiel dans notre compréhension des industries et de leur marché. En avril et mai 1989, nous avons visité plus de 40 entreprises de fabrication et de distribution en Nouvelle-Écosse, au Québec, en Ontario, au Manitoba, en Alberta et en Colombie-Britannique.

C'est toutefois lors des audiences publiques que nous avons pu vérifier les recherches effectuées par notre personnel et obtenir le point de vue de l'industrie sur sa façon de faire

des affaires. Nous avons décidé d'organiser une audience publique préliminaire afin d'expliquer la façon dont nous entendions mener l'enquête et de donner aux parties l'occasion de présenter leurs commentaires sur notre mandat et sur le programme de recherche du personnel de la recherche du Tribunal. Suivirent deux longues audiences publiques, dont l'une a commencé en juin et l'autre en octobre.

L'audience de juin visait avant tout à tracer un portrait fidèle des industries du textile et des industries utilisatrices, ainsi que de leur marché. Nous avons demandé à notre personnel de la recherche de préparer une série de documents de référence en vue de l'audience de juin, documents portant sur l'industrie, sur les questions tarifaires, sur le cadre international et sur les méthodes d'analyse économique qui devraient être utilisées. Ces documents ont servi de cadre et d'orientation au programme de recherche.

La majeure partie de l'audience de juin a toutefois été consacrée à l'audition des témoignages des intervenants. Pendant quatre semaines, nous avons entendu plus de 80 témoins représentant des petites et grandes entreprises du textile et des industries connexes, de partout au pays. Ils ont répondu à nos questions, en plus de nous expliquer comment ils géraient leurs entreprises et quelles seraient sur eux les répercussions de la réduction des tarifs sur les textiles. Grâce à ces témoignages et au travail de recherche de notre personnel, nous avons pu mieux comprendre l'industrie et réunir une bonne part des données nécessaires à l'élaboration de nos recommandations.

Le principal objectif de l'audience d'octobre, qui s'est étendue sur deux semaines, était d'accorder aux parties l'occasion d'examiner, de commenter et de remettre en question les travaux du personnel de la recherche du Tribunal et des consultants. On trouvera dans le volume 2 de notre rapport une liste complète des documents. Nous avons estimé essentiel que cette analyse et cette recherche subissent l'épreuve d'une audience publique qui permettrait l'interrogation et la contre-interrogation tant de notre personnel que des consultants.

En octobre, les parties ont mis l'accent sur l'analyse, par le personnel de la recherche, des réponses aux questionnaires, présentées par les industries du textile et les industries utilisatrices, portant sur les options indicatives de la réduction des tarifs et sur les questions internationales telles que l'AMF, les LVE et les NCM. Elles ont aussi interrogé les consultants au sujet des travaux exécutés pour le Tribunal, et notamment Clarkson Gordon (Situation financière de l'industrie), Informetrica Limited (Les effets économiques des réductions de tarifs) et Abt Associates of Canada (Avantages et coûts des réductions de tarifs)¹. L'audience d'octobre s'est avérée particulièrement utile en raison de ce que les parties nous ont communiqué au sujet des options indicatives de réduction des tarifs proposées par notre personnel de la recherche.

3. Le contenu du rapport

Notre rapport se compose de sept chapitres, y compris ce chapitre d'introduction. Dans le chapitre II, nous examinons la structure, la performance, la compétitivité et les perspectives de l'industrie du textile et des industries utilisatrices. Le chapitre III porte sur le cadre international, et particulièrement sur des facteurs tels que l'AMF, les LVE et les NCM.

1. On trouvera dans le volume 2 la liste des huit consultants auxquels a fait appel le Tribunal ainsi qu'un résumé de leurs rapports préparés pour l'enquête.

Les quatre derniers chapitres portent sur les tarifs. Dans le chapitre IV, nous analysons les structures tarifaires du Canada, de la CEE, du Japon et des États-Unis, et nous traitons des questions théoriques soulevées par la comparaison des tarifs. La dernière section du chapitre présente les comparaisons des tarifs réelles et souligne particulièrement les différences entre les tarifs du Canada et ceux des États-Unis.

Le chapitre V décrit les options indicatives de tarifs préparées par le personnel du Tribunal et examinées par les parties lors de l'audience d'octobre. Le chapitre aborde aussi les discussions, tenues lors de l'audience d'octobre, sur les effets économiques prévisibles de la mise en oeuvre de ces options.

Le chapitre VI présente nos recommandations au sujet des tarifs ainsi que leur justification. Ce chapitre porte aussi sur les nombreuses propositions précises reçues par le Tribunal en vue de l'élimination des taux NPF ou de l'accélération de la réduction des tarifs en vertu de l'ALÉ.

L'on trouvera au chapitre VII une description des implications de nos propositions pour la structure tarifaire et des changements de la protection effective. Ce chapitre comprend aussi une évaluation des effets économiques de nos recommandations.

L'annexe A de ce rapport renferme le texte de la lettre du Ministre en entier, tandis que l'annexe B présente la liste du personnel du Tribunal affecté à cette enquête.

Nos recommandations détaillées se retrouvent dans un autre volume, *Recommandations détaillées et documents de référence*. En outre, ce volume 2 comprend des listes des propositions spécifiques annoncées par les intervenants en vue de la réduction accélérée ou de l'élimination des tarifs et des statistiques supplémentaires, un examen plus poussé des questions techniques, des documents sur la structure de l'enquête et un résumé du programme de recherche.

CHAPITRE II

L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET LES INDUSTRIES UTILISATRICES

1. Introduction

Au cours de son enquête sur les tarifs, le Tribunal s'est surtout intéressé à la performance et aux perspectives de l'industrie du textile et des industries utilisatrices canadiennes. L'inquiétude au sujet de la compétitivité de l'industrie du vêtement et des autres industries utilisant des textiles au cours de leurs activités justifiait une telle enquête. En confiant ce mandat au Tribunal, le ministre des Finances s'est exprimé en ces termes : «vu que ces matières premières représentent une part importante du coût de fabrication du produit fini, cette stratégie [tarifs élevés sur les textiles] a eu pour effet de faire augmenter les frais assumés par l'industrie du vêtement, par les nombreuses industries utilisatrices qui se servent des textiles dans le cadre de leurs activités, et par les consommateurs». Comparant le niveau de protection tarifaire effective accordé aux industries du textile et aux industries utilisatrices, le ministre a ajouté «En raison de cette structure tarifaire, les industries utilisatrices sur le marché canadien sont désavantagées au point de vue concurrence par les importations de produits finis».

Le Ministre a également laissé entendre qu'il fallait simultanément tenir compte de la nécessité d'accroître la compétitivité des industries utilisatrices et des effets d'une réduction des tarifs sur l'industrie du textile. La question exigeait beaucoup de discernement. Dans son énoncé de mandat, le ministre a donc été catégorique : «La réduction des tarifs devrait être mise en oeuvre en tenant compte de l'importance de l'industrie nationale du textile pour l'économie canadienne. Elle devrait correspondre aux efforts permanents de l'industrie du textile qui, par le biais d'importantes immobilisations et de la rationalisation de la production, tente d'accroître sa viabilité et de s'adapter au contexte commercial international. Les tarifs devraient également être réduits en fonction du rôle important que joue l'industrie pour le bien-être économique de bon nombre de localités canadiennes.»

Compte tenu de l'importance qu'ont ces questions vis-à-vis l'ensemble de nos recommandations, le Tribunal a consacré beaucoup de temps à l'étude de la performance et des perspectives de l'industrie du textile et des industries utilisatrices. Pour nous familiariser avec ces questions, nous avons commencé par visiter des usines au cours du printemps 1989. Ces visites nous ont amenés partout au pays, de la Nouvelle-Écosse à la Colombie-Britannique. Nous avons discuté de leurs activités et de leurs produits avec de nombreux dirigeants des industries du textile, du vêtement, du meuble et du commerce au détail. Notre enquête a ensuite donné lieu à quatre semaines d'audiences publiques en juin 1989. Au cours de ces audiences, nous avons entendu des représentants de l'industrie du textile et de toutes les industries connexes, qui sont venus nous exprimer leur point de vue sur le sujet et répondre à nos questions quant à l'incidence que pourraient avoir la réduction des tarifs proposée sur la compétitivité de leurs industries.

Au cours de l'audience d'octobre, nous avons entendu d'autres témoignages sur la performance de ces industries. La firme Clarkson Gordon nous a exposé son analyse des états financiers des entreprises. La société Werner International et le personnel du Tribunal nous ont présenté les profils de ces industries par secteur, profils établis à partir d'enquêtes sur l'industrie du textile et les industries utilisatrices. Les renseignements recueillis par notre personnel de la recherche sur la compétitivité de l'industrie du textile et des industries utilisatrices ont été comparés aux données fournies par Statistique Canada sur la performance de ces mêmes industries.

Ayant abordé la question sous différents angles, le Tribunal a maintenant une perspective unique et inestimable de la performance de l'industrie du textile et des industries utilisatrices ainsi que sur leurs perspectives en ce début de la décennie 1990. Ces renseignements nous ont aidés à nous prononcer sur deux questions clés, à savoir : quels avantages les industries utilisatrices canadiennes pourraient-elles éventuellement retirer d'une réduction des tarifs sur les textiles?; Et l'industrie du textile est-elle capable de soutenir la concurrence encore plus vive qu'entraînerait cette réduction des tarifs?

Ce chapitre porte sur la compétitivité de l'industrie du textile et des industries utilisatrices telle que nous la comprenons. Mais avant d'aborder cette question, nous aimerions rappeler brièvement ce qu'a été la politique canadienne du textile au cours des années 1970 et 1980 ainsi que l'importance de l'industrie du textile et des industries connexes dans l'économie.

2. Le contexte politique

Le gouvernement canadien a accordé une attention particulière aux industries du textile et du vêtement. Une série de mesures a limité l'importation de produits étrangers et a apporté une aide à la restructuration, permettant ainsi aux industries du textile et du vêtement d'être plus concurrentielles au Canada et à l'étranger. Ces industries ont été protégées par des tarifs plus élevés que sur presque tous les autres produits manufacturés, ainsi que par des LVE découlant de l'AMF, qui régit le commerce international des textiles et des vêtements.

La politique nationale du textile de 1970 visait à résoudre les problèmes engendrés par une augmentation des importations de textiles et de produits du textile «à bas prix» tels que les vêtements et les produits textiles de consommation. Cette politique a entraîné la création de la Commission du textile et du vêtement chargée d'enquêter sur les situations susceptibles de nuire aux sociétés et aux travailleurs canadiens suite à l'arrivée sur le marché de produits importés, et de recommander des mesures spéciales de protection. Avant de proposer de telles mesures, la Commission du textile et du vêtement devait d'abord s'assurer que les fabricants touchés par cette situation entrevoyaient la possibilité de maintenir la rentabilité de leur entreprise et de demeurer concurrentiels sur le marché canadien.

La création de l'OCRI était l'un des principaux éléments de la politique nationale du textile de 1981; ce service devait, entre autres, aider les industries du textile et du vêtement à se restructurer et à se moderniser de façon à pouvoir concurrencer plus efficacement les importations. Entre 1981 et 1986, l'OCRI a autorisé des subventions d'environ 140 et 100 millions de dollars, respectivement, afin d'aider à la restructuration et à la modernisation des industries du textile et du vêtement. Pour avoir droit à ces subventions, les entreprises devaient évaluer leur stratégie de commercialisation, leurs activités et leur structure organisationnelle. L'aide gouvernementale, conjuguée à une évaluation interne, a permis à plusieurs entreprises d'accroître leur compétitivité.

À l'occasion du quatrième renouvellement de l'AMF en 1986, le gouvernement a annoncé une nouvelle politique sur les textiles. Il a alors réitéré son engagement à maintenir la production du textile et du vêtement à un niveau viable au Canada et à faire en sorte que ces industries bénéficient d'un environnement plus stable et plus sécurisant pour planifier leur avenir. Le gouvernement allait devoir négocier, sur le plan international, un régime plus efficace de restriction des importations permettant, entre autres, de limiter substantiellement le taux de croissance des importations et d'exercer un meilleur contrôle

En 1988, l'industrie du textile et les industries utilisatrices assuraient 5,7 p. 100 du produit intérieur brut dans les industries manufacturières et 1,0 p. 100 du produit intérieur brut dans l'ensemble de l'économie. Elles employaient environ 193 000 personnes, soit plus de 10,0 p. 100 du total de l'emploi dans les industries manufacturières. Les investissements de ces industries se chiffraient à 350 millions de dollars, ce qui représente plus de 2,0 p. 100 de nouveaux investissements pour l'ensemble des industries manufacturières. L'ensemble de leurs exportations atteignait environ 1,4 milliard de dollars, soit environ 1,3 p. 100 des exportations de tous les produits manufacturés. Les importations de ces industries étaient de l'ordre d'environ 5,2 milliards de dollars, soit 4,3 p. 100 de toutes les importations de tous les produits manufacturés (voir le tableau 2.1).

Tableau 2.1 PRINCIPAUX INDICATEURS INDUSTRIE DU TEXTILE ET INDUSTRIES UTILISATRICES 1988				
	Industrie du textile et industries utilisatrices ⁽¹⁾	Pourcentage des produits manufacturés	Ensemble des industries manufacturières	Ensemble de l'économie (biens et services)
Produit intérieur brut (en milliards de dollars)	5,6	5,7	99,1	601,5
Emploi (en millions)	0,19	10,0	1,9	12,2
Importations (en milliards de dollars)	5,2	4,3	119,8	153,4
Exportations (en milliards de dollars)	1,4	1,3	109,5	157,3
Nouveaux investissements (en milliards de dollars)	0,35	2,0	17,6	123,2
Nota : (1) Comprend les textiles de base, les produits textiles, les vêtements, les meubles rembourrés et les matelas. Sources : Statistique Canada, catalogues 11-010, 15-001, 61-214, 71-001, 71-529. Industrie, Science et Technologie Canada (ISTC), <i>Le commerce des marchandises par secteur industriel, 1984-1988</i>.				

4. L'industrie du textile

a) Définition

Le Tribunal a pour mandat de conseiller le gouvernement dans son projet de réduire les tarifs sur les fibres, les fils et les tissus textiles à des niveaux comparables à ceux des autres pays industrialisés. Selon notre interprétation, ce mandat s'applique aux produits associés généralement à l'extrusion, à la filature, au tissage et au tricot des fibres naturelles et des fibres synthétiques ou artificielles ainsi qu'à certains textiles spéciaux. On trouvera dans le volume 2 de ce rapport une liste de tous les produits touchés et des numéros tarifaires.

Les divers secteurs de l'industrie canadienne du textile se définissent en fonction de ces produits et de ces numéros tarifaires. Aux fins de cette enquête, nous avons dressé, au tableau 2.2, la liste des secteurs de l'industrie du textile et nous en avons fourni une description conforme à la classification type des industries (CTI 1980). On y retrouve les

Tableau 2.2

DÉFINITION DE L'INDUSTRIE DU TEXTILE AUX FINS DE LA RÉDUCTION DES TARIFS PROPOSÉE

Industries touchées par la réduction des tarifs proposée*	Selon la CTI ⁽¹⁾
• Industrie des fibres et des filés de filaments • Industrie de la filature et du tissage de la laine • Autres industries des filés et des tissus tissés • Industrie des tissus larges, à mailles	Textiles de base
• Industrie du feutre et du traitement des fibres naturelles • Industrie des tissus étroits • Industrie de câbles pour pneus • Composants de fils des autres industries de produits textiles Industrie des tapis, carpettes et moquettes⁽²⁾ Industrie des articles en grosse toile et produits connexes⁽²⁾ Industrie des articles de maison en textile⁽²⁾ Industrie d'articles d'hygiène en textile⁽²⁾ Industrie de la teinture et du finissage à façon de produits textiles⁽²⁾ Autres industries de produits textiles⁽²⁾	Produits textiles
• Composants de tissus enduits de l'industrie des carreaux, dalles, linoléum et tissus enduits	Autre
Nota : (1) CTI = Classification type des industries. (2) Aux fins de cette enquête, les industries de tapis, de canevas, de produits de maison et de produits d'hygiène et de finissage à façon de produits textiles et celles qui produisent d'autres produits textiles sont considérées comme étant des industries utilisatrices de textiles.	

quatre groupes qui composent l'industrie des textiles de base selon la CTI : l'industrie des fibres et des filés de filaments (synthétiques ou artificiels), l'industrie de la filature et du tissage de la laine, les autres industries des filés et des tissus, et celle des tissus larges, à mailles (étoffes de bonneterie). On y retrouve également les fibres, les fils et les tissus spéciaux que produit l'industrie des produits textiles toujours selon la CTI (c'est-à-dire l'industrie du feutre et du traitement des fibres naturelles, l'industrie des tissus étroits, l'industrie des câbles pour pneus (nappes tramées pour pneumatiques) ainsi que les industries des composants de fils des autres industries «de produits textiles»). Entrent finalement, dans cette définition de l'industrie du textile, les composants de tissus enduits de l'industrie des carreaux, dalles, linoléum et tissus enduits.

La réduction des tarifs proposée s'appliquera uniquement aux fibres, aux fils, aux tissus et aux produits spéciaux de l'industrie du textile, telle que définie ci-dessus. La réduction des tarifs ne sera pas applicable aux produits textiles, tels que les tapis, les canevas, les produits de maison et d'hygiène. Ces produits textiles ne sont ni des fibres, ni des fils, ni des tissus. La plupart d'entre eux ne sont pas non plus des produits intermédiaires appelés à être de nouveau transformés. Ces produits sont d'utilisation finale. Il est important d'insister sur ce point car l'analyse de la performance de l'industrie du textile, qui suit immédiatement, porte sur des secteurs de l'industrie qui seront touchés par la réduction des tarifs et non sur l'industrie définie dans son sens le plus large et que représente, par exemple, l'ICT.

b) L'Industrie et son marché

Dans l'industrie du textile, les entreprises sont presque toutes à un niveau d'intensité de capital relativement important. Plusieurs des principales entreprises textiles sont des multinationales. Un petit nombre de grandes sociétés dominent la plupart des secteurs de l'industrie canadienne du textile. Un secteur échappe cependant à la règle et c'est celui des étoffes de bonneterie larges qui compte un nombre relativement important de producteurs.

En 1988, l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête, employait environ 33 000¹ personnes à la fabrication de fibres, de fils, et de tissus et textiles spéciaux. Environ 90 p. 100 des emplois étaient concentrés dans les provinces de l'Ontario et du Québec, et le plus gros de la production du textile se faisait dans de petites localités urbaines. Selon les données fournies par les entreprises qui ont répondu au questionnaire du TCCE à l'intention des fabricants de textiles, plus de 85 p. 100 des emplois déclarés en 1988 étaient offerts dans des localités comptant moins de 100 000 habitants.

En 1988, le marché canadien apparent des textiles s'élevait approximativement à 5,5 milliards de dollars. Ce marché a connu une croissance constante entre 1984 et 1987, mais s'est rétréci en 1988. Les entreprises canadiennes ont porté le total de leurs expéditions (expéditions sur le marché intérieur et sur les marchés d'exportations) à environ 3,9 milliards de dollars en 1988. Le rythme de croissance des expéditions s'est ralenti en 1988, mais a dépassé celui du marché apparent. L'accroissement toujours élevé des exportations a permis de maintenir le volume total des expéditions. Les expéditions intérieures ont augmenté moins rapidement que les importations qui sont venues accaparer un point de pourcentage additionnel du marché. Cette situation se compare à celle de l'ensemble des industries manufacturières canadiennes qui a perdu quatre points de pourcentage du marché apparent au profit des importations au cours de cette même période. Malgré cette performance, le degré de pénétration des importations demeure plus élevé dans le secteur des textiles que dans l'ensemble des industries manufacturières² (voir le tableau 2.3).

Les perspectives de développement à long terme de cette industrie nous sont présentées au graphique 2.2. Depuis 1961, l'industrie des textiles de base³ est responsable d'une part de moins en moins importante de la production intérieure de l'ensemble des industries manufacturières et du marché apparent. Au cours de cette même période, l'industrie des textiles de base a dû faire face à une concurrence légèrement accrue des importations et a exporté une part moins importante de sa production totale que l'ensemble des industries manufacturières.

c) Les préoccupations de l'industrie du textile

Comme nous l'avons déjà signalé dans l'introduction à ce chapitre, la performance et les perspectives de l'industrie canadienne du textile constituaient les thèmes principaux de cette enquête. Dans cette section du rapport, nous jetons un coup d'oeil sur quelques-uns des points de vue que nous ont exprimés les représentants de l'industrie canadienne sur ces préoccupations.

1. En 1988, l'industrie des textiles de base employait environ 28 000 personnes. La grande industrie du textile, celle qui comprend à la fois l'industrie des textiles de base et l'industrie des produits textiles, employait approximativement 61 000 personnes en 1988. Ces données ainsi que celles pour les industries du vêtement, les industries utilisatrices et l'ensemble des industries manufacturières ont été évaluées à partir du nombre d'emplois déclarés en 1986, nombre qui a été estimé pour l'avenir en se fondant sur les évaluations de la croissance des emplois reportées lors de l'enquête sur la population active menée par Statistique Canada. Pour plus de détails sur la façon d'estimer le nombre d'emplois, voir le volume 2.
2. En 1988, les expéditions intérieures constituaient 59 p. 100 du marché canadien apparent des textiles, tel que défini aux fins de cette enquête, lorsque les importations sont évaluées en fonction de la valeur f. à b. comparativement à 60 p. 100 pour l'ensemble des industries manufacturières. Lorsque les importations ont été calculées à partir de prix majorés c.a.f. à l'acquitté, l'industrie intérieure du textile a accaparé 55 p. 100 du marché canadien apparent comparativement à 59 p. 100 pour l'ensemble des industries manufacturières en 1988 (selon les estimations faites par le personnel du TCCE). En ce qui concerne l'évaluation du «niveau de commercialisation», voir le volume 2.
3. Il n'a pas toujours été possible d'établir des statistiques fiables pour l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête. Lorsque tel est le cas, on a utilisé les statistiques de l'industrie des textiles de base CTI. L'industrie des textiles de base est celle qui se rapproche le plus de l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête.

Tableau 2.3
MARCHÉ CANADIEN APPARENT DES TEXTILES*
1984-1988

(En millions de dollars)

	1984	1985	1986	1987	1988
Total des expéditions	3 180	3 149	3 456	3 777	3 885
Exportations	382	395	462	545	657
Expéditions intérieures	2 798	2 754	2 994	3 232	3 228
Importations (f. à b.)	1 879	2 004	2 125	2 262	2 289
Marché apparent	4 677	4 758	5 119	5 494	5 517
Expéditions intérieures du marché apparent (%)					
Textiles	60	58	58	59	59
Industries manufacturières**	64	63	61	62	60

Nota : * L'industrie du textile, telle que définie aux fins des réductions de tarifs proposées.
Voir le volume 2 pour des explications sur le procédé d'estimation.

** Voir le volume 2 pour le tableau du marché canadien apparent de l'ensemble des industries manufacturières.

Sources : Analyse du commerce extérieur, Enquête du TCCE, ISTC et Statistique Canada.

Lors des témoignages présentés devant le Tribunal, il a été question d'améliorations technologiques, de rationalisation des séries de produits et d'augmentation des investissements, et plusieurs représentants des sociétés canadiennes du textile ont confirmé l'à-propos des points de vue exprimés. Depuis l'installation d'appareillage et d'équipement à la fine pointe de la technologie, l'industrie du textile à un niveau d'intensité de capital plus important. Plusieurs représentants de l'industrie du textile ont reconnu que l'accroissement de l'intensité relative du capital dans l'industrie canadienne du textile l'a rendue plus concurrentielle tant sur le marché intérieur qu'à l'étranger.

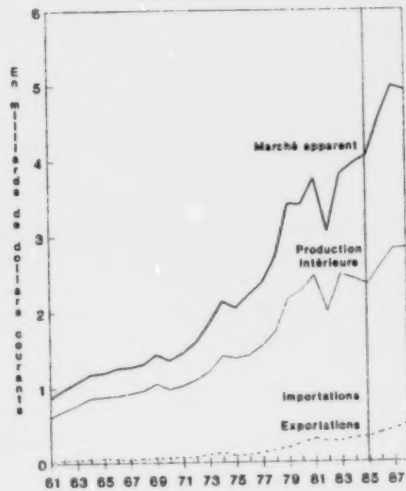
En dépit de la compétitivité accrue de l'industrie canadienne, certaines entreprises ont dit s'attendre à ce que les importations provenant de pays «à bas prix» continuent de leur mener une forte concurrence. À leur avis, la modernisation de l'industrie canadienne a simplement permis de rattraper celle des pays en voie de développement, mais ces pays continuent de profiter d'un certain avantage pour ce qui a trait au coût de la main-d'oeuvre. Ces entreprises ont également affirmé que leur principal client, l'industrie canadienne du vêtement, était de plus en plus affaibli par les importations provenant de ces pays. Elles ont aussi fait valoir que les tarifs étaient loin d'être aussi efficaces que les contingentements pour les protéger, comme il se doit, des importations en provenance de pays «à bas prix».

D'autres entreprises ont insisté sur l'importance de facteurs autres que le prix en matière de concurrence sur les marchés. Dans la vente de textiles à l'industrie du vêtement, certains facteurs sont souvent plus déterminants que le prix de vente du produit : les bonnes relations avec le client, la livraison dans les délais requis, la diversification des produits, la qualité des produits et la constance dans les approvisionnements. Certains fabricants de vêtements ont fait remarquer que les facteurs autres que le prix rendaient certains tissus moins vulnérables aux pressions engendrées par les importations de produits «à bas prix». Dans une industrie où la mode a tendance à changer rapidement, il faut s'empresse de

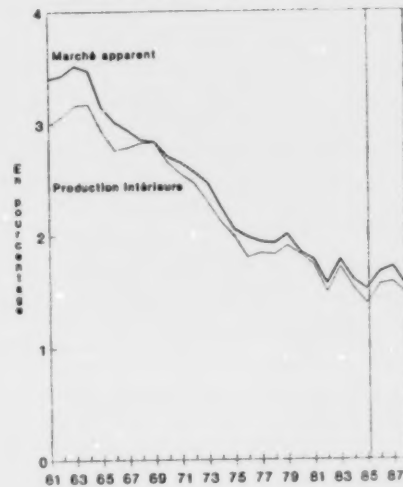
Graphique 2.2

**TEXTILES DE BASE
1961-1988**

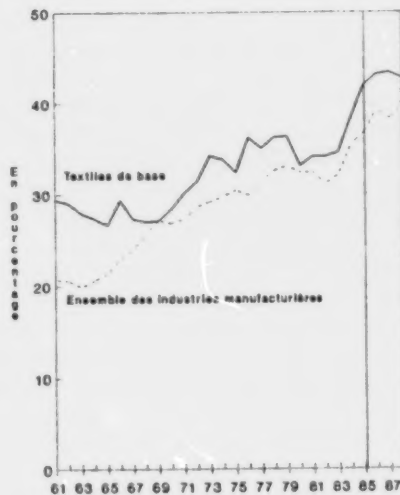
a) Marché apparent, production intérieure, exportations et importations



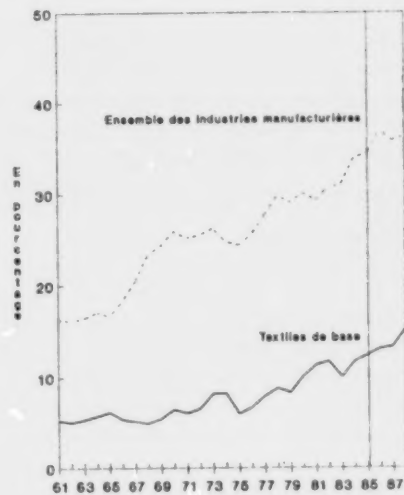
b) Marché apparent et production intérieure en pourcentage de l'ensemble des industries manufacturières



c) Importations en pourcentage du marché apparent



d) Exportations en pourcentage du total de la production



Nota : Industrie des textiles de base selon la CTI.
Les importations sont calculées à partir des valeurs c.a.f. auxquelles vient s'ajouter la valeur à l'acquitté.
Les données pour la période 1986-1988 sont des estimations du TCCE qui tiennent compte de l'augmentation récente des expéditions, des importations et des exportations.

Sources : Statistique Canada, Tableau L d'entrées-sorties, Niveau d'agrégation. Renseignements transmis au TCCE par Informetrix Limited.

répondre aux commandes initiales et subséquentes; les tissus provenant de pays étrangers requièrent des délais d'exécution plus longs, donnant ainsi un avantage géographique aux fournisseurs canadiens.

En ce qui concerne la pénétration des produits importés sur le marché, les éléments de preuve de certaines entreprises du textile suggèrent qu'il faut interpréter les projections à long terme avec circonspection. Comme l'industrie canadienne du textile a renoncé à produire certains articles, elle a dû souvent importer ces articles pour compléter sa propre gamme de produits; il lui est également arrivé d'utiliser ces produits importés dans la fabrication de produits textiles plus élaborés comme ce fut le cas pour les produits ou les fils grèges que l'industrie a importés pour les transformer en tissus apprêtés.

Toujours devant le Tribunal, la plupart des entreprises du textile ont reconnu que l'ALÉ offrait des possibilités intéressantes. Elles ont affirmé se sentir capables de concurrencer les entreprises américaines à la condition qu'on leur accorde suffisamment de temps pour établir des liens commerciaux et des canaux de distribution aux États-Unis et pour étendre l'échelle de leurs activités au Canada, avant l'élimination des tarifs sur les importations américaines.

Plusieurs entreprises craignaient que la réduction des taux NPF les empêcherait de réaliser suffisamment de bénéfices pour être en mesure de financer le programme d'investissements qui leur permettrait d'être concurrentielles une fois l'ALÉ en vigueur. Certaines entreprises multinationales ont indiqué qu'elles auraient plutôt tendance à investir aux États-Unis si le Canada diminuait les taux NPF sur le textile, offrant ainsi une moins bonne protection que les États-Unis contre les importations «à bas prix».

La plupart des entreprises textiles se sont prononcées contre toute réduction des tarifs sur les produits en provenance de pays tiers. Toutefois, si les réductions tarifaires sur les produits provenant de pays tiers s'avéraient inévitables, elles souhaitaient voir l'entrée en vigueur de ces réductions repoussée plutôt que rapprochée, ce qui les aiderait à réduire les coûts d'adaptation.

Certaines sociétés multinationales ont informé le Tribunal qu'elles possédaient déjà un programme de production spécialisée et de rationalisation de la production adapté au marché nord-américain ou au marché mondial. Ces entreprises entendaient produire et exporter une gamme moins étendue de produits, mais en plus grande quantité qu'elles ne le font présentement; elles comptaient également augmenter les importations d'articles produits par leurs sociétés-mères ou des entreprises jumelles. En outre, un fabricant de produits textiles a indiqué qu'il comptait maintenir ou même élargir sa gamme de produits. Cette société a rappelé que les innovations technologiques dans le domaine du tissage avaient permis de diversifier la production et que les fabricants de textiles pouvaient maintenant produire un grand assortiment de tissus, en plus petites quantités et à meilleur prix.

Les entreprises textiles du Canada ont déjà cerné un certain nombre de stratégies d'ensemble leur permettant de se préparer à la concurrence de la décennie 1990. **Dominion Textile Inc.** (Domtex) a orienté sa production vers les tissus entrant dans la fabrication de vêtements plus lourds et vers les tissus industriels. Cette société est devenue le plus grand producteur de denim au monde. En 1989, Domtex a modernisé et agrandi son usine de Drummondville, en faisant ainsi une manufacture de denim de calibre mondial. Grâce à de nouvelles acquisitions, la société a étendu sa production de denim aux États-Unis. L'entreprise s'est également portée acquéreur de la plus grande manufacture européenne de tissu de polyester/coton pour les vêtements de travail et les vêtements de loisirs, s'assurant ainsi une place de choix sur le marché européen des vêtements de travail. En

janvier 1990, Domtex a annoncé son intention d'acquérir une participation majoritaire dans Textiles Dionne Inc., un fabricant de fils situé au Québec.

Afin que ses usines demeurent aussi concurrentielles que possible, **Textiles Dionne Inc.** a investi dans la technologie de pointe. La société produit toute une gamme de fils ordinaires et spéciaux et estime être en mesure de s'accommoder de l'ALÉ à la condition qu'on ne lui impose pas de pressions additionnelles en réduisant de nouveau les tarifs imposés aux autres pays.

Du Pont Canada Inc., avec sa société-mère, a rationalisé sa production en Amérique du Nord et a déjà réclamé l'élimination immédiate des tarifs sur un certain nombre de produits en vertu de l'ALÉ¹. La société a mis l'accent sur les produits de fibres industrielles depuis déjà quelque temps. Du Pont Canada Inc. est maintenant en mesure d'exporter des produits dont la fabrication lui a été confiée.

Celanese Canada Inc. (Celanese) s'est donné comme principal objectif de chercher des marchés d'exportation et de faire les investissements qui lui permettront de suivre l'évolution de la technologie dans l'industrie mondiale de la fabrication de pneus ainsi que dans le secteur des filatures. Dans le domaine du textile, Celanese a limité sa production aux fibres et aux fils et s'est départie de son usine de fabrication de tissus en 1985 et de son usine de fabrication de tapis en 1981. La société a agrandi son usine d'acétate et a réussi, en 1988, à augmenter substantiellement ses ventes dans la région du Pacifique.

Consoltex Canada Inc. a accentué sa production de tissus pour vêtements plus lourds. La société s'est procuré des équipements de production en petites quantités, qui lui permettent de remplir des commandes de faible volume et à courts délais d'exécution tout en s'engageant dans la production en série plus longue. Cette capacité de réagir rapidement a contribué à l'augmentation des ventes de cette entreprise au Canada et lui a permis d'approvisionner les marchés spécialisés des États-Unis.

Grâce à la restructuration et à l'amélioration de son équipement et grâce également au soutien financier et technique dont elle a bénéficié lors de son acquisition par Innocan Inc., la société **Cleyn & Tinker Inc.** s'est préparée à une concurrence plus dynamique aux États-Unis. En vertu de l'ALÉ, elle a réclamé une accélération de la réduction des tarifs. Mais les grandes manufactures américaines n'ont pas appuyé Cleyn & Tinker dans ses efforts, les tarifs américains sur les tissus de laine étant plus élevés.

Le **Cambridge Group** a consenti d'énormes investissements au cours des dernières années afin de consolider sa position sur le marché canadien et de résister aux effets de la réduction des tarifs que prévoit l'ALÉ. L'usine des filatures a été agrandie et entièrement modernisée. Dans sa manufacture de serviettes, l'entreprise a amélioré les opérations de préparation des fils, de tissage, de teinture et de finition des tissus. Ces nouveaux investissements ont eu comme résultats d'améliorer la productivité et d'assurer un meilleur contrôle de la qualité dans les deux usines.

Britex Limited a élaboré une stratégie de mise en marché, tenant compte du fait que la société est capable de produire toute une gamme de produits spéciaux dans de très courts délais de production. Elle s'attend que des entreprises concurrentes américaines lui ravissent une partie de sa clientèle canadienne pour ce qui est des produits courants; elle pourra cependant compenser cette perte en augmentant ses ventes de produits spéciaux sur le marché américain, en mettant l'accent sur certains créneaux.

1. Pour la plupart de ces produits, un accord est intervenu pour l'élimination accélérée des tarifs en 1990, accord qui doit être approuvé par les deux pays.

d) La performance de l'industrie de 1984 à 1988

Dans le cadre de son enquête, le Tribunal a demandé aux fabricants de textiles de remplir un questionnaire relatif à la production et de lui fournir copie de leurs états financiers pour la période allant de 1984 à 1988¹. Cette enquête avait pour but de rassembler des renseignements détaillés sur la performance des secteurs des fibres, des fils et des tissus de l'industrie canadienne du textile.

L'analyse des états financiers de l'industrie du textile à laquelle a procédé la société Clarkson Gordon laisse entendre qu'en général «la situation financière de l'industrie s'est notablement améliorée de 1984 à 1988, surpassant même l'ensemble de l'industrie de la fabrication et son homologue américain en ce qui concerne les mesures fondamentales de la rentabilité. La fabrication de fibres constitue quelque peu une exception, compte tenu des pertes nettes des premières années et des rendements légèrement inférieurs ou supérieurs à la moyenne des deux dernières années²».

Cette évaluation reposait sur une étude de 13 indicateurs financiers, incluant la croissance des ventes, la liquidité, l'effet de levier et la rentabilité des investissements. Ces 13 indicateurs sont expliqués en détail au volume 2 de ce rapport. Pour faire son évaluation, Clarkson Gordon a comparé les résultats de l'enquête sur l'industrie du textile à des données publiques canadiennes et américaines. Commentant la validité de cette évaluation, la société est parvenue à la conclusion que «les données semblent raisonnablement conformes à celles de Statistique Canada pour le textile et l'habillement [les vêtements], surtout parce que les diverses définitions des industries et nos efforts pour segmenter les activités des entreprises par industrie pourraient expliquer les écarts qui subsistent dans les données³». Clarkson Gordon a aussi fait remarquer que les données les plus récentes de Statistique Canada se fondaient également sur un échantillon d'entreprises et non pas sur un recensement général. Clarkson Gordon a même fait valoir que, dans une certaine mesure, l'échantillonnage du Tribunal était supérieur à celui de Statistique Canada, parce qu'il s'agissait, dans plusieurs cas, de renseignements vérifiés et que l'industrie avait accordé une plus grande importance à la classification.

Si l'on en juge d'après le taux de rendement des capitaux propres déclaré par les fabricants de textiles interrogés, leurs actionnaires ont retiré des bénéfices supérieurs à ceux des autres industries manufacturières au Canada et de l'industrie américaine équivalente. Au cours de la période étudiée, le rendement moyen des capitaux propres pour la fabrication de textiles s'est élevé à 16 p. 100, ce qui se compare favorablement au rendement moyen de l'industrie manufacturière canadienne qui a été de 12 p. 100 et à celui de l'industrie américaine du textile qui a été de 12 p. 100 entre 1984 et 1988. Autre indicateur de rentabilité, l'industrie du textile a enregistré un revenu net moyen de 8 p. 100 sur l'actif entre 1984 et 1988, comparativement à 6 p. 100 pour l'ensemble des industries manufacturières canadiennes.

Une fois départagés entre le Québec et l'Ontario, les résultats ont révélé que le rendement financier de l'Ontario avait été supérieur, avec un rendement des capitaux propres de 27 p. 100, comparativement à 11 p. 100 pour le Québec, en utilisant la moyenne

1. Les états financiers de 65 sociétés ont été analysés; elles représentent 75 p. 100 des expéditions dans l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête. Les questionnaires portant sur l'industrie remplis par 73 sociétés ont été analysés; ces sociétés représentent 70 p. 100 des expéditions de l'industrie. Pour plus d'explication concernant l'étendue de l'échantillon, voir le volume 2.

2. *Analyse financière de l'industrie textile et des industries en aval au Canada, 1984-1988*, Clarkson Gordon, octobre 1989.

3. Ibid.

de la période 1984-1988, et un revenu net de 13 p. 100 sur l'actif, comparativement à 6 p. 100 pour le Québec.

L'analyse du personnel des réponses aux questionnaires par les secteurs des fibres, des fils et des tissus de l'industrie canadienne a révélé que le **secteur des fibres** avait connu la plus faible augmentation de sa production totale, même si ses importations avaient été à peu près comparables à la moyenne de l'industrie du textile (voir le graphique 2.3). Ce sont les producteurs de fibres qui ont le plus amélioré la productivité de travail : ils ont connu une croissance modeste de leur production, mais en réduisant sensiblement leur effectif. Comme l'a fait remarquer Clarkson Gordon dans son analyse, leur rendement financier a abaissé la moyenne de l'industrie, mais on a noté tout de même une nette amélioration entre 1984 et 1988. Ce secteur avait le plus haut taux d'exportation de sa production totale dans l'industrie, témoignant ainsi du caractère très spécialisé de ce genre de fabrication et de la nature internationale du marché.

Le **secteur des fils** a connu pour sa part une croissance de sa production, de ses importations et de ses exportations comparable à la moyenne de l'ensemble de l'industrie du textile. Ce sont cependant les fils synthétiques ou artificiels qui ont assuré la rentabilité de ce secteur; la production des fils naturels n'a connu pour ainsi dire aucune augmentation, les exportations ont été minimales et le secteur a dû faire face à un taux élevé de pénétration des importations, même si ce dernier a maintenant tendance à diminuer. Le rendement financier du secteur a été supérieur au rendement moyen de l'industrie en ce qui a trait au rendement des capitaux propres et de l'actif. Les marges brutes des fabricants de fils synthétiques ou artificiels et des fabricants de fils naturels étaient comparables en 1988. Le secteur a également consenti les plus hauts taux d'investissement par rapport à sa production dans l'industrie, avec un coefficient d'investissement plus élevé pour les fils naturels. Il a connu une augmentation de sa productivité de travail comparable à l'augmentation moyenne de l'industrie.

Aux fins de cette analyse, le **secteur des tissus** comprend trois éléments principaux, soit les tissus larges, les étoffes de bonneterie et les textiles spéciaux. La performance du secteur des tissus, telle que mesurée par la plupart des indicateurs, se rapprochait de la moyenne de l'industrie du textile. Dans le secteur des tissus, la production des **tissus larges** a connu une augmentation inférieure à la moyenne de l'industrie du textile. C'est pour ce genre de tissus que le taux de pénétration des importations a été le plus important et qu'une faible proportion de la production totale a été exportée. Le secteur a connu une légère augmentation de productivité et une faible diminution de son niveau d'emploi. Dans le secteur des tissus larges, le rendement des tissus synthétiques ou artificiels s'est avéré supérieur à celui des tissus naturels selon la plupart des indicateurs financiers, incluant l'augmentation de la production, la part du marché, les exportations, les investissements et les marges brutes.

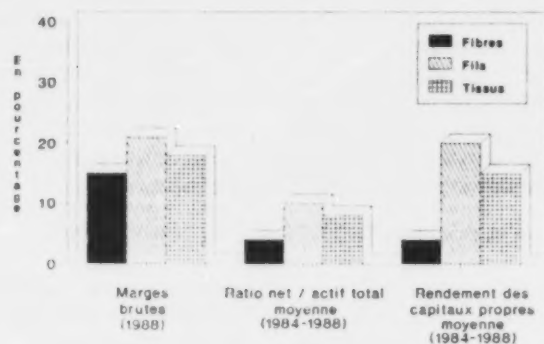
Au cours de cette période, le secteur des **étoffes de bonneterie** a connu la plus forte augmentation de production, de très faibles exportations et le plus faible degré de pénétration des importations dans l'industrie. La forte croissance de la production s'est accompagnée d'une progression importante de la productivité du travail et du nombre d'emplois. Les producteurs d'étoffes de bonneterie ont enregistré les plus faibles marges brutes dans le secteur des tissus.

Aux fins de cette analyse, le secteur des **textiles spéciaux** a été défini de manière à y inclure des produits bien précis, parmi lesquels on retrouve les tissus enduits, les feutres de papeterie et autres feutres, les nappes tramées pour pneumatiques et les tissus étroits. Ce secteur a connu une croissance moyenne de sa production; le degré de pénétration des importations y a été moins élevé que la moyenne et, dans l'ensemble de l'industrie, il s'est

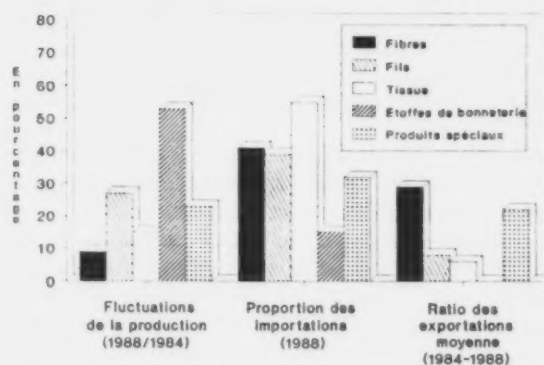
Graphique 2.3

INDICATEURS DE L'INDUSTRIE DU TEXTILE 1984-1988

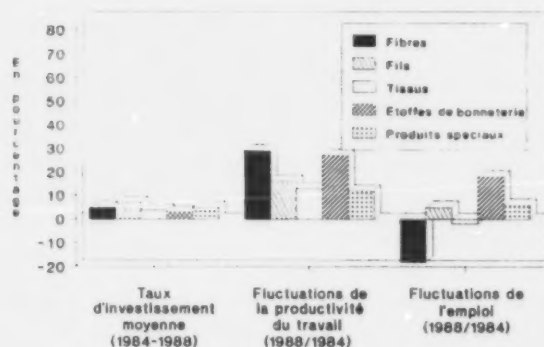
RENDEMENT FINANCIER



MARCHE



AUTRES



Sources : Renseignements extraits de l'enquête du TCCE et du rapport de Clarkson Gordon.

classé au deuxième rang pour ses taux d'exportation par rapport à sa production. Ce secteur a également connu une progression raisonnable de sa productivité du travail.

e) La répartition des ventes

Durant la période que couvre l'enquête, soit de 1984 à 1988, les marchés des textiles se sont quelque peu modifiés. L'industrie du vêtement a continué de dominer le marché de l'industrie en dépit du fait que le pourcentage de ses ventes est passé de 45 à 41 p. 100. Dans la catégorie de l'ameublement de maison, principalement les tapis, les ventes ont légèrement augmenté pour atteindre 16 p. 100, tandis que les ventes de meubles rembourrés ont légèrement diminué pour atteindre 6 p. 100. Les ventes destinées à d'autres usages, principalement à des applications industrielles, ont légèrement augmenté pour atteindre 22 p. 100, tandis que les exportations sont passées de 11 à 15 p. 100. Ce sont les secteurs des fils et des tissus synthétiques ou artificiels et celui des tissus spéciaux qui sont responsables de la majeure partie de l'augmentation des exportations.

f) La performance de la période 1984-1988 en perspective

Les statistiques officielles confirment la performance supérieure de l'industrie canadienne du textile entre 1984 et 1988, telle qu'indiquée par les réponses de l'enquête. Le tableau 2.4 indique que, pour cette même période, l'industrie du textile a surpassé l'ensemble des industries manufacturières en ce qui a trait à l'accroissement du produit intérieur réel, de la productivité de travail et de l'utilisation de la capacité de production. Elle accusait cependant un certain retard en ce qui concerne les nouveaux investissements et l'augmentation du nombre d'emplois. Il est à noter que le tableau révèle que la productivité du travail dans l'industrie du textile était à peu près la même que dans l'ensemble des industries manufacturières pour 1988.

En dépit d'une performance générale supérieure, l'industrie du textile a été davantage perturbée par les hauts et les bas du cycle économique dans les années 1980 que ne l'ont été les autres industries manufacturières, comme l'indique le graphique 2.4. L'industrie des textiles de base a été fortement ébranlée par la récession du début des années 1980, beaucoup plus profondément que l'industrie du vêtement ou que l'ensemble des industries manufacturières. En période de croissance économique, sa performance a cependant été supérieure aux autres secteurs et, entre 1981 et 1988, l'augmentation réelle de sa production a été supérieure à celle du secteur des vêtements et de l'ensemble des industries manufacturières.

5. Les Industries utilisatrices

Il existe une forte interdépendance entre l'industrie du textile et les industries utilisatrices, parmi lesquelles on retrouve les industries du vêtement et des accessoires d'ameublement de maison (incluant les produits textiles de consommation, les tapis, les meubles rembourrés et les matelas). Les autres industries qui utilisent les textiles ne sont pas décrites dans ce chapitre car plusieurs marchés sont en cause et les matières premières de textiles représentent habituellement un pourcentage relativement plus faible des coûts de production totale.

En 1988, les industries du vêtement et des accessoires d'ameublement de maison employaient approximativement 145 000 personnes, comparativement à 33 000 dans l'industrie du textile, telle que définie aux fins de cette enquête. Les expéditions des industries du vêtement et des accessoires d'ameublement de maison s'élevaient à 9,1 milliards de dollars en 1988, comparativement à 3,9 milliards de dollars pour l'industrie du textile (voir le graphique 2.5).

Tableau 2.4

**STATISTIQUES SOMMAIRES POUR LES TEXTILES
1984-1988**

(Valeurs exprimées en dollars de 1988)

	1984	1988	AAM (%) 1984-1988
PRODUIT INTÉRIEUR RÉEL (en millions de dollars)			
Textiles*	1 256	1 638	6,9
Ensemble des industries manufacturières	82 667	99 124	4,6
Pourcentage des industries manufacturières	1,5	1,7	
TOTAL DE L'EMPLOI (en milliers)			
Textiles*	34	33	-0,7
Ensemble des industries manufacturières	1 722	1 913	2,7
Pourcentage des industries manufacturières	2,0	1,7	
PRODUCTIVITÉ (PIR en milliers de dollars par employé)			
Textiles*	37	50	7,8
Ensemble des industries manufacturières	48	52	2,0
Pourcentage des industries manufacturières	77,1	96,2	
NOUVEAUX INVESTISSEMENTS (en millions de dollars)			
Textiles***	131	164	5,8
Ensemble des industries manufacturières	9 485	17 616	16,7
Pourcentage des industries manufacturières	1,4	0,9	
NOUVEAUX INVESTISSEMENTS (% du PIR)			
Textiles**	10,4	10,0	-1,0
Ensemble des industries manufacturières	11,5	17,8	11,5
Pourcentage des industries manufacturières	90,4	56,2	
UTILISATION DE LA CAPACITÉ			
Textiles***	80	97	4,9
Ensemble des industries manufacturières	78	83	1,6
Nota : * L'industrie du textile telle que définie aux fins de la réduction des tarifs proposée. Voir le volume 2 pour des explications sur le procédé d'estimation. ** L'industrie des textiles de base (estimation). *** L'industrie des textiles de base. AAM = Augmentation annuelle moyenne. PIR = Produit intérieur réel.			
Sources : Statistique Canada, catalogues 13-001, 15-001, 34-250, 34-251 et 61-214, et matrices de CANSIM 4664 et 8003.			

a) L'Industrie du vêtement

En plus de produire une vaste gamme de vêtements pour les consommateurs, l'industrie du vêtement produit également des habillements à usage industriel et institutionnel. Parmi les principaux produits de cette industrie, on retrouve les vêtements pour dames, pour hommes et pour enfants, les sous-vêtements et plusieurs types de vêtements de bonneterie, tels les T-shirts, les sous-vêtements, les chandails et la bonneterie.

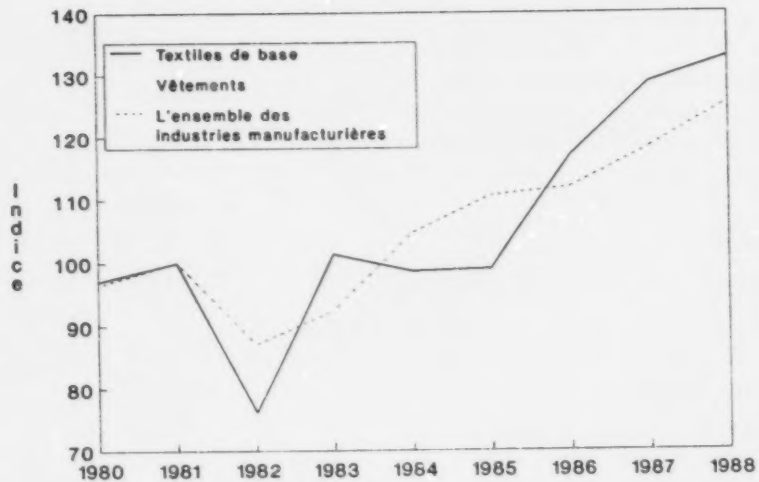
1) L'Industrie et son marché

L'industrie du vêtement, à haute intensité d'emplois, est constituée, dans l'ensemble, de plus petites sociétés que l'industrie du textile. Les entreprises qui ont le plus de succès cherchent à s'adapter aux tendances changeantes de la mode, à diversifier leurs produits et à concevoir de nouveaux vêtements. Parmi les principales sociétés oeuvrant dans l'industrie du vêtement, on retrouve Dylex Limited, Nygard International Ltd. et le Algo Group Inc. Tout comme l'industrie du textile, l'industrie du vêtement a entrepris

Graphique 2.4

**INDICE DU PIR* POUR LES TEXTILES DE BASE, LES VÊTEMENTS
ET L'ENSEMBLE DES INDUSTRIES MANUFACTURIÈRES**

(1981 = 100)

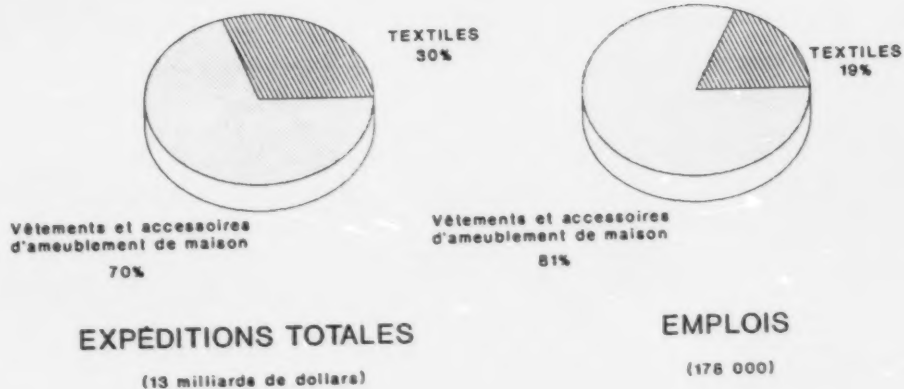


Nota : * PIR = Produit intérieur réel évalué en dollars de 1981.

Sources : Statistique Canada, catalogue 15-001 et matrice de CANSIM 4664.

Graphique 2.5

**EXPÉDITIONS ET EMPLOIS TOTAUX DANS LES INDUSTRIES DU TEXTILE ET
DU VÊTEMENT ET DES ACCESSOIRES D'AMEUBLEMENT DE MAISON
1988**



Sources : Enquête du TCCE et Statistique Canada.

d'importantes restructurations. Elle a automatisé les étapes de conception et de coupe de ses produits. En règle générale, l'étape de la couture continue cependant d'employer un grand nombre de personnes.

Dans l'industrie du vêtement, le total du nombre d'emplois est passé de près de 111 000 personnes en 1984 à environ 120 000 personnes en 1988. Cette industrie se concentrait au Québec (57 p. 100 des emplois), en Ontario (31 p. 100) et au Manitoba (6 p. 100). Les manufacturiers se retrouvent principalement dans les grands centres urbains, tels que Montréal, Winnipeg et Toronto. La production de vêtements représentait 18 p. 100 des emplois en manufacture dans la région de Montréal, 17 p. 100 dans la région de Winnipeg et 6 p. 100 dans la région de Toronto¹.

En 1988, le marché canadien apparent du vêtement était évalué à 8,2 milliards de dollars. Le marché a continué de croître au cours de cette période, mais cette croissance a quelque peu ralenti en 1988. En 1987 et en 1988, le total des expéditions des entreprises canadiennes s'élevait à environ 6,4 milliards de dollars. Même si elles ont diminué en 1988, les exportations ont enregistré une importante augmentation au cours de la période que couvre cette étude, mais elles étaient très faibles au départ. Entre 1984 et 1988, les importations ont accaparé un autre trois points de pourcentage du marché apparent. Ce taux de pénétration des produits importés est le même que pour l'ensemble des industries manufacturières. Cette augmentation des importations est cependant presque deux fois plus élevée que dans l'industrie du textile. Il n'en reste pas moins, qu'en 1988, l'industrie canadienne du vêtement a satisfait à 72 p. 100 de la demande du marché intérieur, pour ce qui est de la valeur, comparativement à 60 p. 100 pour l'ensemble des industries manufacturières (voir le tableau 2.5), et à 59 p. 100 pour les textiles.²

Le graphique 2.6 nous donne un portrait plus complet de l'industrie. Entre 1961 et 1988, l'industrie du vêtement, tout comme l'industrie du textile, a représenté une part de moins en moins importante de l'ensemble des industries manufacturières canadiennes. Mais l'industrie du vêtement a été moins touchée par la pénétration des importations sur le marché intérieur que ne l'ont été l'industrie du textile ou l'ensemble des industries manufacturières.

II) Les préoccupations de l'industrie du vêtement

Témoignant devant le Tribunal, plusieurs fabricants de vêtements ont décrit ainsi les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur leur capacité de concurrencer : des perspectives de croissance nulles ou négligeables du marché intérieur, une constante augmentation des importations et peu de perspectives intéressantes sur les marchés d'exportations. À titre d'exemple des pressions actuelles de la concurrence, ils ont souligné le fait que plusieurs groupes de producteurs de vêtements étaient déjà aux prises avec une pénétration importante de produits importés, particulièrement des chandails, des vêtements d'extérieur, des chemisiers et des chemises pour hommes.

Les fabricants de vêtements avaient l'impression que l'ALÉ risquait de compromettre les possibilités d'exportation de leur industrie. Ils estimaient que l'élimination du

1. Données sur la distribution des emplois : *Profil de l'industrie - vêtement*, ITC, 1988.

2. Dans ces calculs, les importations sont évaluées en fonction de la valeur f. à b. Les calculs effectués à partir du prix c.a.f., auxquels viennent s'ajouter les droits de douane, l'industrie intérieure du vêtement répondait à 67 p. 100 de la demande du marché intérieur en 1988, comparativement à 59 p. 100 pour l'ensemble des industries manufacturières et à 55 p. 100 pour les textiles (estimations du personnel du TCCE). Pour plus de détails sur la façon d'évaluer le «niveau de commercialisation», voir le volume 2.

Tableau 2.5 MARCHÉ CANADIEN APPARENT DES VÊTEMENTS 1984-1988 (En millions de dollars)					
	1984	1985	1986	1987	1988
Total des expéditions	5 175	5 543	6 016	6 350	6 374
Exportations	287	322	398	464	425
Expéditions intérieures	4 888	5 221	5 618	5 886	5 949
Importations (l. à b.)	1 603	1 683	2 050	2 259	2 298
Marché apparent	6 491	6 904	7 668	8 145	8 247
Expéditions intérieures du marché apparent (%)					
Vêtements	75	76	73	72	72
Industries manufacturières*	64	63	61	62	60
Nota : * Voir le volume 2 pour le tableau du marché canadien apparent pour l'ensemble des industries manufacturières. Sources : ISTC et Statistique Canada.					

programme de drawback de droits prévue pour 1994¹, que l'imposition de la règle de la double transformation², et que le faible contingentement tarifaire³ ne présageaient rien de bon pour l'avenir.

À leur avis, la règle de la double transformation et le contingentement tarifaire limitent les possibilités d'exportations qu'aurait pu leur offrir l'ALÉ car ces mesures restreignent l'utilisation de tissus importés dans la confection de vêtements destinés au marché américain. Ces articles ne seraient pas conformes à la règle de la double transformation et leurs exportations, en excédent du contingentement tarifaire, seraient assujetties, par la douane américaine, aux taux NPF ainsi qu'au contingentement s'appliquant aux produits du pays fournisseur de ces tissus.

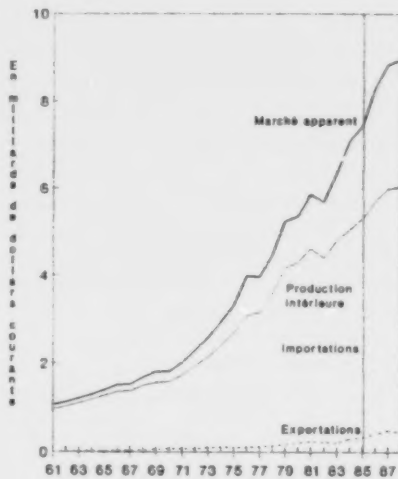
L'industrie du vêtement a fait valoir qu'avec l'entrée en vigueur de l'ALÉ, il lui serait difficile de conserver sa part actuelle du marché intérieur et encore plus difficile d'augmenter ses exportations, si elle ne parvenait pas à différencier davantage ses produits

1. En règle générale, lorsque des matériaux importés entrent dans la confection de produits qui sont par la suite exportés, les règlements prévoient le drawback de droits acquittés sur ces matériaux importés. Dans le cas de produits exportés aux États-Unis et bénéficiant d'un traitement préférentiel en vertu de l'ALÉ, le drawback de droits sur les tissus importés de pays tiers ne sera plus permis à compter de la fin de 1993. Cependant, dans les cas de produits exportés aux États-Unis et assujettis aux taux NPF, ou exportés vers d'autres pays, les fabricants continueront d'être admissibles au drawback de droits sur les matériaux importés.
2. En règle générale, pour satisfaire à la règle de la «double transformation» et pour être admissibles aux taux de droits prévus par l'ALÉ, les vêtements doivent être confectionnés avec des tissus qui ont été tout au moins tissés ou tricotés au Canada ou aux États-Unis, et le vêtement doit avoir été coupé et cousu au Canada ou aux États-Unis.
3. Le contingentement tarifaire prévoit que l'équivalent de 50 millions de verges carrées de vêtements autres qu'en laine et que l'équivalent de 6 millions de verges carrées de vêtements en laine peuvent entrer chaque année aux États-Unis en franchise, dans les cas où ces vêtements sont confectionnés avec des tissus provenant de pays tiers. Tous ces contingentements sont sujets à des ajustements que doivent entériner le Canada et les États-Unis.

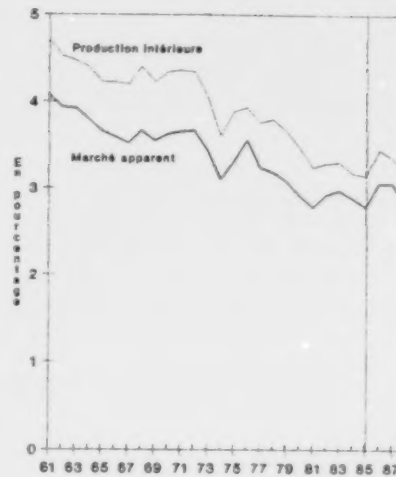
Graphique 2.6

VÊTEMENTS
1961-1988

a) Marché apparent, production intérieure, exportations et importations



b) Marché apparent et production intérieure en pourcentage de l'ensemble des industries manufacturières



c) Importations en pourcentage du marché apparent



d) Exportations en pourcentage du total de la production



Nota : Les importations sont calculées en fonction de la valeur majorée c.a.f. à l'acquitte.
Les données pour la période 1986-1988 sont des estimations du TCCE basées sur la croissance récente des expéditions, des importations et des exportations. Pour les explications sur le procédé d'estimation, voir le volume 2.

Sources : Statistique Canada, Tableau L d'entrées-sorties, Niveau d'agrégation. Renseignements transmis au TCCE par Informetrica Limited.

de ceux de l'industrie américaine. Afin de parvenir à cette différenciation des produits et de protéger le marché intérieur de la concurrence des entreprises américaines utilisant des tissus américains, l'industrie canadienne du vêtement doit absolument avoir accès de façon moins coûteuse, à des tissus provenant d'autres pays¹ et différents de ceux que produisent le Canada ou les États-Unis.

Dans leur témoignage, les représentants de l'industrie du vêtement ont affirmé que la décision d'acheter différents tissus à l'étranger était essentiellement motivée par la non-disponibilité de plusieurs de ces tissus sur les marchés canadien et américain. Les fabricants de vêtements, ont-ils fait remarquer, doivent pouvoir compter sur des fournisseurs capables de leur fournir le bon produit au bon moment et de répondre rapidement à leurs demandes de nouveaux tissus leur permettant de s'adapter aux tendances changeantes de la mode.

Outre le fait qu'ils ont effectivement besoin d'améliorer l'accès à des tissus en provenance d'autres pays, les représentants de l'industrie du vêtement ont affirmé que, dans la mesure du possible, ils préféreraient faire affaire avec des fournisseurs canadiens, réduisant ou éliminant ainsi les risques inhérents à l'importation de produits étrangers. D'après les fabricants de vêtements, l'accès à des tissus produits au pays est un facteur très important qui leur permet de demeurer concurrentiels sur le marché canadien.

III) La performance de l'industrie de 1984 à 1988

Les renseignements² recueillis au cours de l'enquête révèlent que le rendement financier de l'industrie du vêtement, au cours de la période 1984-1988, a été dans l'ensemble supérieur à la moyenne de l'industrie manufacturière canadienne.

Pour les fabricants de vêtements et d'accessoires qui ont répondu à l'enquête, le rendement moyen des capitaux propres avait été de 15,6 p. 100. Ces résultats sont amplement supérieurs à la moyenne de 12 p. 100 enregistrée dans le secteur des industries manufacturières canadiennes, mais équivalents au rendement moyen de 16 p. 100 qu'ont enregistré en 1987-1988 les neuf grands fabricants de vêtements américains, tel que rapporté dans *Fortune 500*. Le rendement des capitaux propres n'était pas le même dans chaque secteur de production de l'industrie du vêtement. Ce sont les secteurs des vêtements pour dames et pour filles qui ont connu le rendement moyen le plus élevé des capitaux propres, soit 20 p. 100. Venaient ensuite les vêtements pour hommes et pour garçons et les accessoires, avec un rendement de 11 p. 100.

Le revenu net de l'industrie du vêtement par rapport à son actif s'élevait à 6,5 p. 100, ce qui était comparable à celui du secteur des industries manufacturières canadiennes qui était de 6,0 p. 100. Là encore, ce revenu variait considérablement selon la gamme de produits. Le secteur des vêtements pour dames et pour filles venait en tête avec un revenu net de 8 p. 100, suivi par le secteur des vêtements pour hommes et pour garçons avec un revenu de 5 p. 100 et le secteur des accessoires avec un revenu de 4 p. 100.

1. Tout au long de ce rapport, les expressions importations «d'autres pays», «du reste du monde», «de pays tiers» ou «à l'étranger» font généralement référence à des importations provenant de tous les autres pays, à l'exception des États-Unis.

2. Cent soixante-deux entreprises nous ont fait parvenir leurs états financiers, ce qui correspond à environ 33 p. 100 des expéditions dans l'industrie canadienne du vêtement. Pour plus d'explications concernant l'étendue de l'échantillon, voir le volume 2.

iv) Les coûts et la provenance des matières de base

L'enquête menée auprès des fabricants de vêtements¹ et autres produits textiles a permis de recueillir des renseignements sur les coûts et la provenance des matières textiles de base, utilisées dans la fabrication des produits des industries utilisatrices.

Dans l'industrie du vêtement, l'utilisation de tissus produits au pays a diminué, passant de 51 p. 100 en 1984 à 47 p. 100 en 1988. Les États-Unis fournissaient environ 11 p. 100 des matières textiles de base, alors que les importations en provenance de pays tiers passaient de 37 p. 100 en 1984 à 42 p. 100 en 1988.

Des trois grandes catégories de matières textiles utilisées dans la fabrication des vêtements (c'est-à-dire les fils, les étoffes de bonneterie et les tissus), ce sont les fils que l'on retrouvait en plus grande quantité sur le marché intérieur; cette tendance était cependant à la baisse puisque l'approvisionnement sur le marché intérieur est passé de 81 p. 100 en 1984 à 72 p. 100 en 1988. Cette diminution de l'approvisionnement sur le marché intérieur a profité principalement aux fournisseurs américains.

Entre 1984 et 1988, les fabricants de vêtements ont acheté une plus grande partie de leurs tissus à l'extérieur du Canada. Les fournisseurs de pays autres que les États-Unis ont fourni aux fabricants de vêtements canadiens 51 p. 100 de leurs tissus en 1988, alors que ce pourcentage n'était que de 46 p. 100 en 1984. Les fournisseurs américains ont fourni entre 9 et 12 p. 100 de tous les tissus nécessaires. L'approvisionnement en tissus sur le marché intérieur a diminué, passant de 43 p. 100 en 1984 à 39 p. 100 en 1988.

Par contre, la provenance d'étoffes de bonneterie est demeurée passablement la même entre 1984 et 1988. Les fournisseurs locaux ont fourni entre 62 et 65 p. 100 des étoffes dont les fabricants avaient besoin; entre 21 et 22 p. 100 de ces étoffes ont été importées des États-Unis et entre 14 et 17 p. 100, de pays tiers.

Pour les fabricants de vêtements, les matières textiles de base ont été responsables d'environ 47 p. 100 de l'ensemble des coûts de production en 1988. Ce pourcentage était le même pour les vêtements confectionnés à partir de tissus ou d'étoffes de bonneterie.

Toutefois, le pourcentage que représentent les coûts des matières textiles de base par rapport à l'ensemble des coûts de fabrication variait sensiblement d'une catégorie de produits à l'autre et allait de 22 p. 100 dans le cas des vestons tissés pour hommes à 58 p. 100 dans la catégorie des jupons pour dames. En général, plus le pourcentage de matières textiles de base est élevé et plus ces matières sont importées en grande quantité de fournisseurs étrangers, plus la réduction des taux NPF aura d'incidence sur les coûts totaux de production.

v) Les statistiques sommaires

Le tableau 2.6 nous donne les indicateurs de performance de l'industrie du vêtement pour la période 1984-1988. On remarque que l'industrie du vêtement n'a pas maintenu le même rythme de croissance que les industries manufacturières en ce qui concerne le produit intérieur brut, la productivité et les nouveaux investissements. La productivité moyenne des employés, établie à partir du produit intérieur brut par employé, est inférieure à la moitié de la productivité de l'ensemble des industries manufacturières et est demeurée constante entre 1984 et 1988.

1. Les questionnaires de 133 entreprises ont été analysés, ce qui correspond à environ 22 p. 100 des expéditions dans l'industrie canadienne du vêtement. Pour plus d'explications concernant l'étendue de l'échantillon, voir le volume 2.

Tableau 2.6 STATISTIQUES SOMMAIRES POUR LES VÊTEMENTS 1984-1988 (Valeurs exprimées en dollars de 1986)			
	1984	1988	AAM (%) 1984-1988
PRODUIT INTÉRIEUR RÉEL (en millions de dollars)			
Vêtements	2 489	2 666	1,7
Ensemble des industries manufacturières	82 667	99 124	4,6
Pourcentage des industries manufacturières	3,0	2,7	
TOTAL DE L'EMPLOI (en milliers)			
Vêtements	111	120	2,0
Ensemble des industries manufacturières	1 722	1 913	2,7
Pourcentage des industries manufacturières	6,4	6,3	
PRODUCTIVITÉ (PIR en milliers de dollars par employé)			
Vêtements	22	22	0,0
Ensemble des industries manufacturières	48	52	2,0
Pourcentage des industries manufacturières	45,8	42,3	
NOUVEAUX INVESTISSEMENTS (en millions de dollars)			
Vêtements	44	51	3,8
Ensemble des industries manufacturières	9 485	17 616	16,7
Pourcentage des industries manufacturières	0,5	0,3	
NOUVEAUX INVESTISSEMENTS (% du PIR)			
Vêtements	1,8	1,9	1,4
Ensemble des industries manufacturières	11,5	17,8	11,5
Pourcentage des industries manufacturières	15,7	10,7	
UTILISATION DE LA CAPACITÉ			
Vêtements	85	86	0,3
Ensemble des industries manufacturières	78	83	1,6
Nota : AAM = Augmentation annuelle moyenne. PIR = Produit intérieur réel. Sources : Statistique Canada, catalogues 13-001, 15-001, 34-252 et 61-214, et matrice CANSIM 8003.			

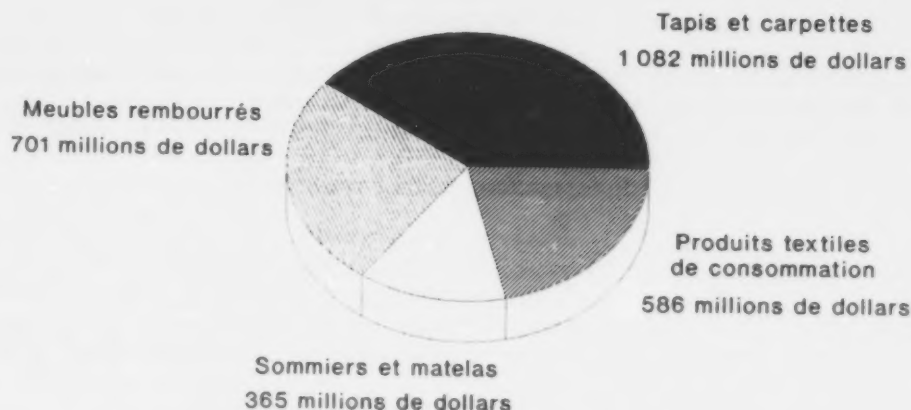
b) Les industries des accessoires d'ameublement de maison

Ce groupe comprend les producteurs de produits textiles de maison tels la literie, les serviettes et les tentures ainsi que les fabricants de tapis et carpettes, de meubles rembourrés de maison et de matelas. Certains de ces fabricants appartiennent à l'industrie du textile représentée par l'ICT. Certains des membres de l'ICT devront faire face à une concurrence accrue découlant de la réduction des tarifs alors que d'autres pourront bénéficier de tarifs moins élevés sur les matières de base importées.

Prises toutes ensemble, ces industries ont atteint des expéditions d'une valeur de 2,7 milliards de dollars en 1988 (voir le graphique 2.7). Les exportations ont totalisé 236 millions de dollars, soit 9 p. 100 des expéditions totales de l'industrie. En 1988, les quatre industries employaient approximativement 25 000 personnes. Les entreprises de l'Ontario offraient 48 p. 100 des emplois, celles du Québec, 38 p. 100 et celles des autres provinces, 14 p. 100.

Graphique 2.7

**INDUSTRIES DES ACCESSOIRES D'AMEUBLEMENT DE MAISON
RÉPARTITION DES EXPÉDITIONS TOTALES
1988**



Nota : Expéditions totales : 2 734 millions de dollars.

Source : Statistique Canada (document inédit - version préliminaire).

1) Les préoccupations de l'industrie

Les fabricants d'accessoires d'ameublement de maison n'avaient pas tous le même point de vue de la concurrence. Certains estimaient que les produits importés leur livraient une concurrence considérable alors que d'autres se disaient moins vulnérables à la pénétration des importations, compte tenu de la nature de leur commerce. Pour des produits tels que les tapis, par exemple, les coûts de transport et d'inventaire font en sorte qu'il est difficile de répondre aux besoins du marché intérieur à partir de l'extérieur du Canada.

La majorité des représentants du secteur des produits textiles de maison ont indiqué que les exportations vers les États-Unis ou d'autres pays ne constituaient pas une part importante de leur commerce. Par contre, les fabricants de meubles rembourrés entrevoyaient la possibilité d'améliorer sensiblement leur situation grâce aux exportations, si on pouvait leur garantir une réduction des tarifs sur les tissus importés.

Tout comme les fabricants de vêtements, les fabricants de meubles ressentaient le besoin de mieux différencier leurs produits de ceux de leurs homologues américains afin d'assurer leur future réussite commerciale, tout particulièrement sur le marché des États-Unis. Ils ont laissé entendre qu'il était difficile de se procurer au Canada des tissus spéciaux, peu de tissus de ce genre étant disponibles sur le marché intérieur.

Les fabricants de meubles rembourrés se disaient très inquiets du fait que, en vertu de l'ALÉ, leur protection tarifaire tomberait à zéro en cinq ans, tandis que leurs importations de tissus en provenance des États-Unis continueraient d'être assujetties aux tarifs pour

cinq ans encore, les plaçant ainsi dans une situation désavantageuse sur le plan des coûts par rapport à leurs concurrents américains. Cependant, dans un communiqué émis le 30 novembre 1989, relatif à l'entente intervenue au sujet de la liste des lignes tarifaires et des produits sur lesquels on allait éliminer rapidement les tarifs en vertu de l'ALÉ, le gouvernement a indiqué que les deux pays avaient accepté, en principe, d'éliminer rapidement, et ce d'une façon acceptable du point de vue administratif, les tarifs sur les tissus utilisés dans le recouvrement ornemental extérieur des meubles rembourrés.

II) Les coûts et la provenance des matières de base

Le coût des matières textiles de base ne représente pas toujours la même proportion du coût total de production chez les fabricants d'accessoires d'ameublement de maison. Pour les produits textiles de maison, les matières textiles de base représentent environ 70 p. 100 du coût total de production et 27 p. 100 de ces matières de base proviennent de l'étranger. En 1988, 67 p. 100 de ces matières de base provenaient de l'intérieur et 6 p. 100, des États-Unis.

Dans le cas des tapis, des carpettes et des moquettes, les matières textiles de base représentaient 59 p. 100 du coût total de production. En 1988, la majeure partie de ces matières de base (91 p. 100) provenait de fournisseurs canadiens et seules de très petites quantités étaient obtenues auprès de fournisseurs étrangers autres que les États-Unis.

Dans le cas des sommiers et des matelas et des meubles rembourrés de maison, les matières textiles de base ne représentaient que 16 p. 100 du coût total de production. Les matières textiles de base provenant du Canada s'élevaient à 37 p. 100, celles des États-Unis à 55 p. 100 et celles des pays tiers à 8 p. 100.

6. Les points saillants

Au cours des années 1970 et 1980, l'industrie canadienne du textile s'est transformée; d'une industrie manufacturière réclamant une main-d'oeuvre considérable, elle est devenue un secteur à plus haute intensité de capital et très avancé sur le plan technologique. Cette transformation s'explique par l'aide accordée par le gouvernement ainsi que par les pressions marquées de la concurrence sur le marché international.

Plusieurs fabricants de textiles ont également rationalisé leur production; ils ont abandonné la production d'articles non rentables pour se concentrer sur des cycles de production prolongés d'articles concurrentiels. Cette restructuration et cette rationalisation ont permis à l'ensemble de l'industrie d'améliorer son utilisation de la capacité de production, d'accroître les économies d'échelle et d'augmenter la productivité de travail. De nombreux membres de cette industrie s'attendent à ce que ces tendances se maintiennent au fur et à mesure que l'industrie canadienne prend sa place sur le marché nord-américain et occupe des créneaux qui, par rapport au marché canadien, sont considérables.

Par le passé, l'industrie a toujours cherché à répondre à la demande du marché intérieur. Toutefois, les marchés d'exportation deviennent de plus en plus importants et certaines entreprises portent leurs efforts de commercialisation sur la scène internationale. L'industrie a également cherché à créer de nouveaux produits et à diversifier ses marchés, particulièrement dans le domaine des textiles industriels.

Dans l'ensemble, l'industrie se porte bien. Elle a su relever les défis de la dernière décennie et certains secteurs de l'industrie ont réussi à soutenir la concurrence internationale. Entre 1984 et 1988, l'industrie du textile s'est avérée rentable, plus rentable même que l'industrie manufacturière canadienne dans son ensemble ou que l'industrie

américaine du textile. Le rendement variable de l'industrie canadienne du textile vient cependant jeter une ombre à ce tableau. Au cours des années 1980, l'industrie a eu un piètre rendement au plus bas du cycle, mais lorsque la situation économique s'est améliorée, elle a connu une meilleure performance que celle de l'industrie manufacturière canadienne considérée dans son ensemble.

Il existe une forte interdépendance entre l'industrie canadienne du textile et les industries utilisatrices. En 1988, plus de 60 p. 100 des ventes de l'industrie du textile se faisaient à l'industrie canadienne du vêtement et à l'industrie d'accessoires d'ameublement de maison. La réduction des tarifs sur les importations en provenance de pays tiers devrait avoir un effet plus prononcé sur les produits dans lesquels les matières textiles de base représentent une forte proportion du coût total de production, pour lesquels une part importante de matières de base provient de l'extérieur de l'Amérique du Nord ou pour lesquels la production intérieure est offerte à des prix capables de concurrencer ceux de ces pays.

Pour être concurrentielle sur les marchés intérieur et d'exportation, l'industrie du vêtement estime qu'elle doit avoir accès à une gamme étendue de tissus à des prix concurrentiels. L'industrie du vêtement répond à la demande du marché canadien grâce à une combinaison de tissus canadiens et de tissus importés. Entre 1984 et 1988, l'industrie a dû faire face à une augmentation des importations plus marquée que celle de l'industrie du textile. Avec l'entrée en vigueur de l'ALÉ, elle s'attend à une concurrence plus vive sur le marché intérieur. Pour faire face à cette concurrence, l'industrie du vêtement s'approvisionne de plus en plus de tissus étrangers. En 1988, les fournisseurs étrangers ont fourni à cette industrie 42 p. 100 de ses matières textiles de base alors que ce pourcentage n'était que de 37 p. 100 en 1984. Le coût de ces tissus demeure un facteur important de la compétitivité de cette industrie.



CHAPITRE III

LE CADRE INTERNATIONAL

1. Introduction

Dans sa lettre de saisine, le ministre des Finances signalait que la réduction des tarifs «devrait correspondre aux efforts permanents de l'industrie du textile qui, par le biais d'importantes immobilisations et de la rationalisation de la production, tente d'accroître sa viabilité et de s'adapter au contexte commercial international». Le Tribunal a donc estimé important de se familiariser de façon générale avec le régime de commerce international et l'évolution du commerce mondial, lesquels ont marqué le commerce du textile¹ et du vêtement depuis les années 1960. Dans la première partie de ce chapitre, nous décrivons brièvement les principaux événements survenus depuis la Seconde Guerre mondiale ayant rapport à l'apparition du commerce administré du textile et du vêtement portant sur le contingentement des importations ou les LVE en vertu de l'AMF. Le chapitre précédent portait sur les dernières tendances en matière d'importation, dans l'optique du marché canadien, tandis que le présent chapitre tentera de situer cette évolution dans un contexte tant mondial que nord-américain.

La question de l'utilité et de la pertinence d'une étude du contingentement des importations ou des LVE a suscité de nombreux débats entre les parties intéressées. L'industrie du textile estimait que la protection des LVE dépassait les tarifs et qu'il était par conséquent nécessaire de procéder à un examen approfondi des régimes tant canadien qu'américain des LVE afin d'obtenir une juste comparaison des niveaux tarifaires sur le textile des deux pays. L'industrie du vêtement a souligné que le mandat du Tribunal ne mentionnait nullement les LVE ou les autres barrières non tarifaires; puisque ces limitations constituaient des mesures commerciales souples qui évoluent au fil du temps, leur étude n'apporterait rien aux travaux du Tribunal.

Le Tribunal a cru important d'examiner avec attention la question des LVE afin de déterminer leur influence sur le marché canadien du textile et de savoir s'ils ont ou non un effet mesurable sur le commerce, outre celui des tarifs. À cette fin, le Tribunal a retenu les services de consultants du Canada et des États-Unis pour : 1) établir une description détaillée des régimes des deux pays; 2) comparer leur effet protecteur; et 3) conseiller sur la façon d'estimer les équivalents tarifaires des LVE. Nous avons aussi examiné avec soin les témoignages et les exposés des parties intéressées sur cette question.

Notre mandat nous demandait aussi de «tenir compte des changements importants qui seront apportés aux ententes commerciales conclues par le Canada», telles que les «négociations commerciales multilatérales qui se déroulent actuellement» en envisageant des mesures pour «réduire les tarifs sur les textiles de manière à les faire correspondre davantage à ceux d'autres pays industrialisés». On demandait ensuite au Tribunal de formuler des recommandations précises sur le niveau ultime des réductions tarifaires proposées au cours des 10 prochaines années, «en tenant compte des objectifs du Canada dans le cadre de la Ronde Uruguay, à l'intérieur des négociations commerciales multilatérales (NCM) qui se déroulent actuellement». Ce chapitre se terminera donc par une description des éléments pertinents de la Ronde Uruguay qui pourraient influencer sur l'évolution du commerce du textile et du vêtement.

1. Le terme commerce du «textile» sert souvent à décrire le commerce international du textile, du vêtement et des autres produits textiles. Nous distinguerons, dans la mesure du possible, le commerce de ces trois groupes de produits. Toutefois, il pourrait parfois s'avérer impossible de respecter la définition des «textiles» présentée au début du chapitre II. Le cas échéant, nous présenterons et utiliserons une définition qui s'en approche.

2. Le régime de commerce international

Depuis des siècles et encore aujourd'hui, les textiles et les vêtements sont d'importants produits de commerce international. Ils demeurent aussi l'un des secteurs les plus administrés du commerce international depuis la libéralisation générale du commerce qui a suivi la Seconde Guerre mondiale. Ce régime de commerce administré a évolué de pair avec une augmentation sensible de la production du textile et du vêtement par les pays en voie de développement et à économie planifiée au cours des 30 à 40 dernières années. Cette croissance s'est accompagnée d'un rétrécissement de la part de la production mondiale du textile et du vêtement détenue par les pays développés. Selon les chiffres du Comité des textiles du GATT, le déclin se poursuit. Le tableau 3.1 révèle que le Canada et les États-Unis ont été les seuls pays industrialisés à accroître leur production du textile et du vêtement au milieu des années 1980. Il est aussi intéressant de noter que la croissance de la production du textile au Canada a surpassé celle de tous les autres pays industrialisés.

Tableau 3.1
INDICES DE PRODUCTION : TEXTILES ET VÊTEMENTS⁽¹⁾
(1973 = 100, sauf indication contraire)

	Produit	1984	1985	1986	1987
Brésil (1975 = 100)	Textiles	102,6	111,8	126,3	125,0
	Vêtements	128,8	130,1	138,4	124,7
CE(12)	Textiles	92,8	94,7	96,9	96,5
	Vêtements	86,5	87,1	97,1	84,3
Canada	Textiles	111,2	111,9	116,1	124,9
	Vêtements	101,7	102,3	106,3	115,0
Corée	Textiles	325,5	325,2	354,1	386,6
	Vêtements	488,3	498,4	547,1	606,5
E U	Textiles	106,5	105,5	113,8	118,4
	Vêtements	115,4	113,4	116,4	120,7
Hong Kong (1981 = 100)	Textiles	115,0	119,6	150,0	170,0
	Vêtements	113,8	105,0	124,8	141,0
Hongrie	Textiles	115,0	116,3	115,3	118,9
	Vêtements	114,8	112,7	103,5	103,5
Inde	Textiles	106,7	113,8	117,0	X
	Vêtements	99,4	103,8	100,2	X
Japon	Textiles	85,4	83,9	79,6	77,8
	Vêtements	87,5	87,7	85,4	85,2
Norvège	Textiles	74,9	79,0	79,7	74,3
	Vêtements	56,9	57,7	55,3	48,4
Singapour	Textiles	39,9	28,5	28,7	32,9
	Vêtements	111,3	105,9	121,8	134,0
Suisse	Textiles	100,0	103,7	106,1	103,3
	Vêtements	93,0	91,5	94,1	86,1
Tchécoslovaquie	Textiles	143,6	147,4	151,0	X
	Vêtements	140,1	146,4	149,2	X

Nota : (1) Définis conformément à l'article 12 de l'AMF et l'alinéa 24 du Protocole de 1986.
L'indice renvoie généralement à la valeur ajoutée à des prix constants.
X = Non disponible.

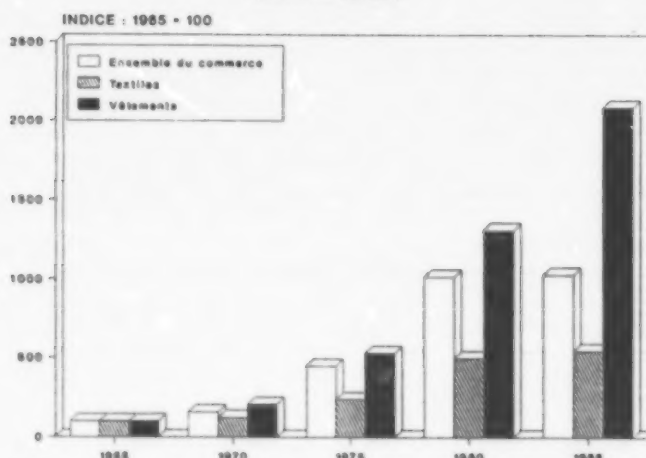
Source : Comité des textiles du GATT, Sous-comité sur le rajustement, *Rapport du Sous-comité sur le rajustement*, COM-TEX/W/206, le 15 septembre 1988.

Le régime de commerce restrictif ou «administré» du textile explique en bonne partie la croissance relativement lente du commerce du textile à l'échelle mondiale au cours des deux dernières décennies. Comme l'illustre le graphique 3.1, en prenant 1965 comme année de référence, l'on constate que, de 1965 à 1986, le commerce mondial du textile a connu une croissance plus lente que celle tant de l'ensemble du commerce que du commerce du vêtement. Bien que le commerce du vêtement soit aussi administré depuis 1962, la croissance rapide de ce secteur s'explique probablement par l'avantage soutenu des pays en voie de développement et des économies à planification centrale au chapitre des frais de main-d'oeuvre ainsi que par les faibles frais de démarrage, qui ont permis à de nombreux pays en voie de développement d'entrer sur le marché du vêtement assez rapidement. Sans aucun doute, cette croissance du commerce du vêtement aurait été encore plus forte dans le cadre d'un régime de commerce international tout à fait libre.

Graphique 3.1

**COMPARAISON DE LA CROISSANCE DU COMMERCE DES TEXTILES,
DES VÊTEMENTS ET DE L'ENSEMBLE DU COMMERCE POUR LE MONDE
1965-1986**

(Selon la valeur)



- Nota :
- 1) Textiles, codes 65 et 26 de la CTIC, c.-à-d. les fibres textiles (autres que les rubans de peigné de laine); les fils textiles, les tissus, les articles fabriqués tels que les linges de lin, les tapis et les autres revêtements de sol; et les produits connexes.
 - 2) Vêtements, code 84 de la CTIC, excluant le code 848 (accessoires vestimentaires non textiles).
 - 3) Exclut le commerce à l'intérieur de la CEE.

Source : Données commerciales des Nations Unies; Banque de données sur le commerce international des Affaires extérieures.

Au cours des rondes successives du GATT, la réduction des tarifs négociée à l'égard de la plupart des autres produits n'a à peu près pas touché les tarifs frappant le textile et le vêtement. Par conséquent, à la fin du Tokyo Round des négociations commerciales multilatérales du GATT, en 1979, les tarifs sur les textiles des pays industrialisés, à l'exclusion de la plupart des fibres naturelles, étaient généralement à des niveaux beaucoup plus élevés que ceux des autres marchandises. Ces tarifs élevés sur les textiles continuent de limiter encore aujourd'hui le commerce international du textile, mais les barrières non tarifaires sont un élément tout aussi important du régime commercial du textile.

La barrière non tarifaire (BNT) la plus importante, en ce qui a trait au commerce du textile et du vêtement, est le contingentement des importations, c'est-à-dire les quotas ou

les LVE. Au cours des années 1950, la croissance des importations d'articles en coton par les États-Unis et le Royaume-Uni, en provenance surtout du Japon, a donné lieu à des pressions en vue de limiter ces importations. En 1956, les États-Unis ont négocié avec le Japon un accord d'autolimitation sur les exportations d'articles en coton, pour la période allant de 1957 à 1961. Au cours des années 1960, les restrictions sur le commerce des fibres naturelles et de leur dérivé ont acquis un caractère multilatéral.

En réaction aux nouvelles pressions commerciales internationales créées par l'évolution rapide de l'industrie des produits de fibres synthétiques ou artificielles, l'Arrangement concernant le commerce international des textiles, appelé aussi l'Arrangement multifibres ou l'AMF, a été négocié sous les auspices du GATT au début des années 1970. L'AMF est entré en vigueur en janvier 1974; il visait le commerce de la plupart des produits textiles (y compris les vêtements) fabriqués à partir de coton, de laine et de fibres synthétiques ou artificielles. Les pays tant importateurs qu'exportateurs admettent que l'AMF fait exception au principe de la NPF du GATT, dans la mesure où il permet de limiter les importations par pays plutôt que de manière non discriminatoire.

Depuis 16 ans¹, la condition essentielle pour la conclusion soit des mesures de limitation unilatérales en vertu de l'article 3 de l'AMF ou d'ententes bilatérales en vertu de l'article 4 est l'existence réelle ou le véritable risque de «désorganisation des marchés» dans le pays importateur. Qu'il ait opté pour des négociations bilatérales ou l'imposition de mesures unilatérales, le pays importateur doit présenter à l'Organe de surveillance des textiles (OST) du GATT des preuves crédibles de désorganisation des marchés établissant : 1) un préjudice réel ou appréhendé pour l'industrie intérieure et 2) le fait que le préjudice provient d'une augmentation considérable des importations ou des ventes de marchandises importées à des prix notablement inférieurs à ceux sur le marché du pays importateur pour des produits similaires². Afin d'établir le préjudice, on tient compte de l'utilisation de la capacité et de la rentabilité.

3. Les sources d'importation de textiles³ et de vêtements

a) Le Canada

Depuis 25 ans, les États-Unis sont la principale source d'importation de textiles du Canada. Le niveau des importations en provenance des États-Unis et d'autres pays développés demeure plus de deux fois supérieur au niveau des importations des pays en voie de développement (69 p. 100 contre 31 p. 100 en 1987).

Les importations, par le Canada, de vêtements des pays en voie de développement étaient très faibles en 1963; en 1973 toutefois, les importations de ces pays dépassaient celles en provenance des pays développés. De 1984 à 1987, les importations de vêtements des pays en voie de développement ont atteint un niveau presque trois fois supérieur à celui des importations en provenance de pays développés⁴ (voir le graphique 3.2).

1. L'AMF a été renouvelé en 1977 (l'AMF II), en 1981 (l'AMF III) et en 1986 (l'AMF IV). L'AMF IV prend fin en juillet 1991.

2. Annexe A de l'AMF.

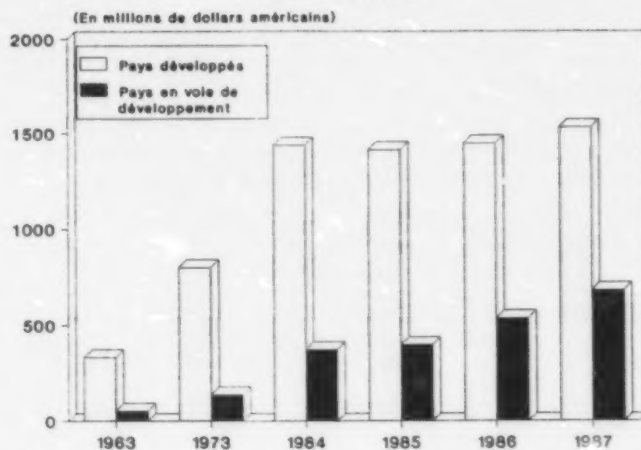
3. Le terme «textiles» est défini selon les codes 65 et 26 de la CTCI qui incluent les tapis et d'autres produits textiles pour les consommateurs. La définition est donc quelque peu plus générale que celle pour l'industrie du textile, telle que définie aux fins de la présente enquête.

4. Cette situation doit être placée dans le contexte d'une croissance considérable des importations de vêtements des pays en voie de développement en 1983 (26 p. 100) et en 1984 (17 p. 100). *Sommaires des ententes bilatérales du Canada prévoyant des restrictions sur les importations textiles et vêtements*, ministère des Affaires extérieures, octobre 1987, p. 1.

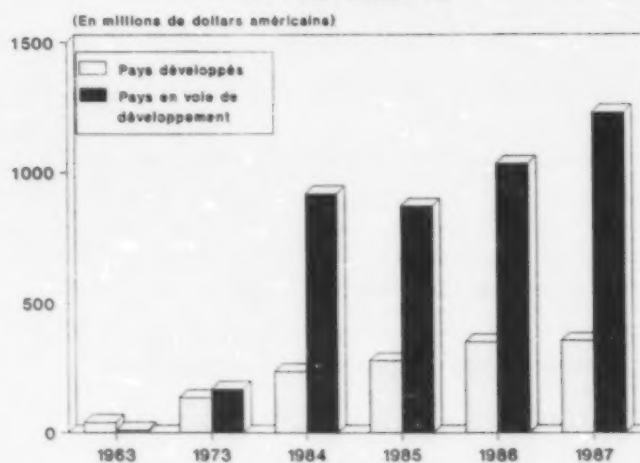
Graphique 3.2

**TEXTILES ET VÊTEMENTS : IMPORTATIONS DU CANADA SELON LA PROVENANCE
1963-1987**

a) TEXTILES



b) VÊTEMENTS



- Nota :
- 1) Textiles, codes 65 et 26 de la CTCI.
 - 2) Vêtements, code 84 de la CTCI, excluant le code 848.
 - 3) Exclut le commerce à l'intérieur de la CEE.
 - 4) «Pays en voie de développement» comprend les économies à planification centrale (EPC).

Source : Données commerciales des Nations Unies; Banque de données sur le commerce international des Affaires extérieures.

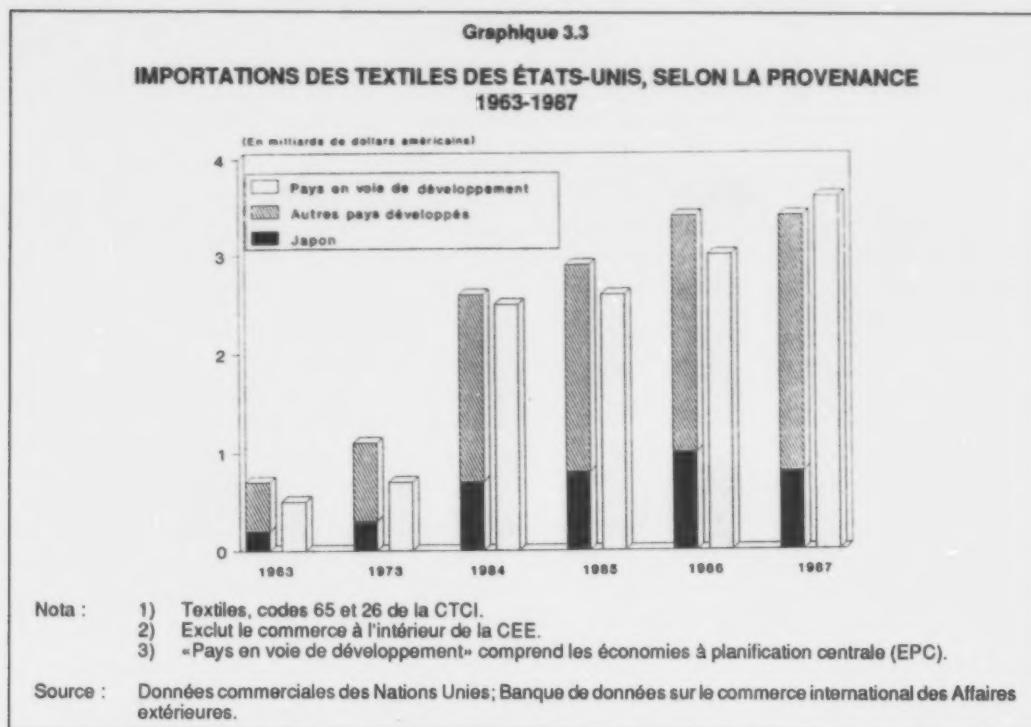
De 1963 à 1987, les importations réunies (selon la valeur) de textiles et de vêtements du Canada en provenance des pays en voie de développement ont augmenté beaucoup plus rapidement que celles provenant des pays développés. Au cours de la même période, cette poussée relative vers des pays en voie de développement a été beaucoup plus prononcée dans le cas des vêtements que des textiles. Toutefois, de 1984 à 1987, le secteur des textiles a connu la plus grande croissance des importations en provenance de pays en voie de développement. Il semble qu'on ait choisi de s'approvisionner davantage en textiles dans les pays en voie de développement que dans les pays développés et non pas qu'on ait connu une croissance des importations de textiles supérieure à la moyenne. (En fait, la variation procentuelle annuelle moyenne des importations de textiles du Canada de toutes les sources, de 1963 à 1987, est de 8 p. 100, tandis que de 1984 à 1987, elle est de 7 p. 100, ce qui révèle un léger ralentissement de la croissance du total des importations de textiles ces dernières années.) Cette évolution s'explique fort probablement par un assouplissement apparent des mesures de contingentement des textiles par le Canada au cours de la période suivant 1986 (l'AMF IV). (voir le tableau 3.2)

Tableau 3.2 TEXTILES ET VÊTEMENTS : CROISSANCE DES IMPORTATIONS DU CANADA, SELON LA PROVENANCE 1963-1987 (En millions de dollars américains)									
		1963	1973	1984	1985	1986	1987	Variation procentuelle annuelle moyenne 1987-1963	Variation procentuelle annuelle moyenne 1987-1974
Textiles	Pays développés	334	804	1 438	1 415	1 447	1 532	7	2
	Pays en voie de développement	53	139	374	399	538	683	11	22
Vêtements	Pays développés	40	135	236	278	351	355	10	15
	Pays en voie de développement	11	168	918	870	1 032	1 228	22	10
Total	Pays développés	374	940	1 638	1 693	1 798	1 886	7	7
	Pays en voie de développement	63	307	1 292	1 269	1 570	1 912	15	14
Nota : 1) Textiles, codes 65 et 26 de la CTCI. 2) Vêtements, code 84 de la CTCI, excluant le code 848. 3) Exclut le commerce à l'intérieur de la CEE. 4) Les pays en voie de développement comprennent les économies à planification centrale (EPC). Source : Données sur le commerce des Nations Unies; Banque de données sur le commerce international des Affaires extérieures.									

b) Les États-Unis

Traditionnellement, une grande part des importations de textiles aux États-Unis provenait de pays en voie de développement. En 1963, de telles importations représentaient environ 41 p. 100 de toutes les importations américaines et, en 1987, les importations en provenance de pays en voie de développement constituaient 51 p. 100 des importations américaines. Le Japon est le principal fournisseur de textiles aux États-Unis en fonction de la valeur. Malgré certaines exceptions, la plus vive concurrence des usines de textiles américaines, sur le plan des importations, leur a été livrée par les produits «à bas

prix» et de moindre qualité ou par les produits de haute couture à prix élevé¹. Le graphique 3.3 présente les importations de textiles aux États-Unis, selon la provenance, de 1963 à 1987.



c) La comparaison entre le Canada et les États-Unis

Lorsqu'on compare les importations de textiles au Canada et aux États-Unis, de 1963 à 1987, deux faits ressortent :

- 1) La part du Canada du total des importations de textiles en provenance de pays en voie de développement et d'économies à planification centrale, ce qu'il est convenu d'appeler des sources «à bas prix²», demeure toujours sensiblement inférieure à la proportion des importations «à bas prix» au total des importations de textiles par les États-Unis (voir le graphique 3.4).
- 2) Le taux de croissance annuel moyen de 8 p. 100 des importations de textiles par le Canada, de toutes provenances, était égal à celui des États-Unis³.

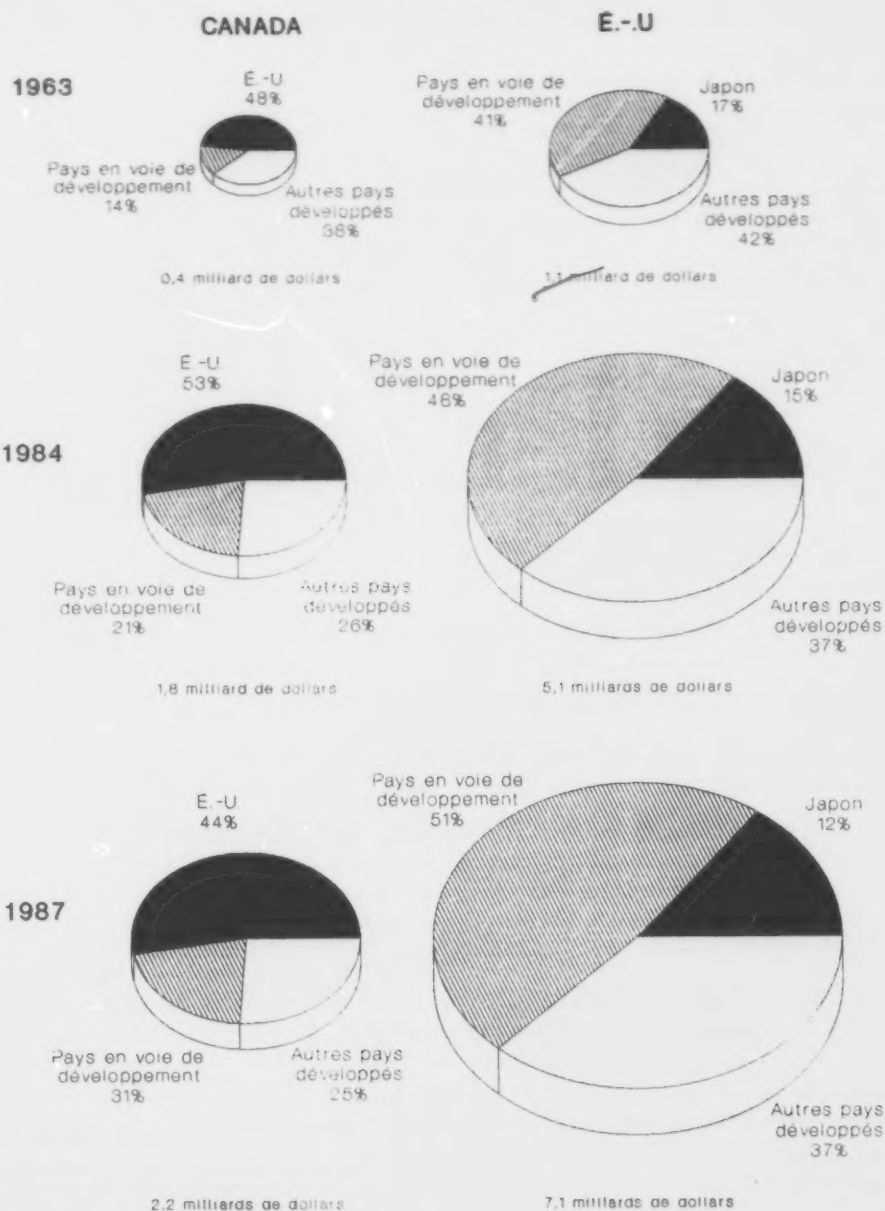
1. Publication n° 2048 de l'United States International Trade Commission, pages 4 à 6.

2. L'expression source «à bas prix» renvoie aux pays en voie de développement et aux économies à planification centrale qui font souvent l'objet de limitations des exportations en vertu de l'AMF. Le recours à cette expression ne signifie pas nécessairement qu'un pays appartenant à cette catégorie est en fait le fournisseur le meilleur marché de tel ou tel produit à un moment donné. À vrai dire, un examen des données fournies par la Direction générale des relations commerciales spéciales du ministère des Affaires extérieures intitulées *Tableau sur l'importation des produits textiles pour la période 1983 à janvier-octobre 1989* révèle que, tout au moins dans le cas de nombreux tissus, les États-Unis ou un autre pays développé est souvent le fournisseur au prix unitaire le plus bas.

3. Pour un tableau qui compare les taux de croissance des importations de textiles par le Canada et les É.-U., voir le volume 2. Entre 1984 et 1987, le taux de croissance par le Canada, de toutes provenances, était de 7 p. 100 et celui des É.-U. était de 12 p. 100.

Graphique 3.4

**COMPARAISON DES IMPORTATIONS DE TEXTILES
DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS, SELON LA PROVENANCE
1963, 1984 ET 1987**



- Nota :
- 1) Textiles, codes 65 et 26 de la CTCI.
 - 2) Exclut le commerce à l'intérieur de la CEE.
 - 3) «Pays en voie de développement» comprend les économies à planification centrale (EPC).

Source : Données commerciales des Nations Unies; Banque de données sur le commerce international des Affaires extérieures.

Lorsqu'on procède à une ventilation plus détaillée uniquement des textiles de base selon les fibres, les fils, les tissus larges et les autres tissus, le taux de croissance des importations du Canada demeure inférieur à celui des États-Unis pour toutes les catégories sauf celle des fibres¹.

En ce qui a trait aux vêtements, les parts des importations des deux pays en provenance de sources «à bas prix» sont assez semblables. En 1987, le Canada a obtenu près de 71 p. 100 de ses importations de sources «à bas prix» et les États-Unis, environ 76 p. 100².

Puisqu'il a été impossible d'obtenir des chiffres comparables pour calculer la part du marché apparent occupé par les importations «à bas prix» au Canada et aux États-Unis, on a jugé raisonnable de remplacer les chiffres non disponibles sur le marché par une comparaison de la valeur par habitant des importations de textiles, de vêtements et de l'ensemble des marchandises fabriquées par le Canada et les États-Unis. Cela a permis de constater que :

- 1) pour l'ensemble des marchandises fabriquées, le Canada est plus dépendant des importations que les États-Unis;
- 2) pour les importations de textiles, de toutes provenances, le Canada est aussi plus dépendant des importations que les États-Unis (rapport 3 à 1);
- 3) pour les importations de textiles «à bas prix», le Canada est de nouveau plus dépendant des importations que les États-Unis, mais sa dépendance est moins marquée que pour l'ensemble des marchandises fabriquées et pour les importations de textiles, de toutes provenances (rapport 2 à 1);
- 4) pour les importations de textiles et de vêtements en provenance de sources «à bas prix», le Canada est moins dépendant de ces sources que les États-Unis (en 1987, 73,97 \$ par habitant contre 88,22 \$ par habitant); et
- 5) les deux pays avaient un taux de croissance moyen qui était similaire pour les importations de textiles en provenance de sources «à bas prix» au cours de la période 1978 à 1987.

4. Le régime de LVE du Canada

Le régime bilatéral de limitation des importations de textiles du Canada a évolué depuis 25 ans, au rythme :

- 1) de l'évolution des industries canadiennes du textile et du vêtement;
- 2) de la mise en place de la politique commerciale et industrielle étendue visant les secteurs du textile et du vêtement; et

1. Pour un tableau qui compare la croissance des importations de textiles de base par le Canada, les É.-U. et la CEE, voir le volume 2.

2. Source : Canada : total des importations, vêtements : *Le commerce des marchandises par secteur industriel; Sommaire historique 1983-1987*, Industrie, Science et Technologie Canada, 1988. Vêtements : Rapport du consultant du TCCE document n° 3.11.2, *Le régime canadien de limitation volontaire des exportations*, le 4 octobre 1989. États-Unis : total des importations, vêtements : Ministère du commerce, 1989 *U.S. Industrial Outlook*, janvier 1989. United States International Trade Commission, *U.S. Imports of Textiles and Apparel Under the Multifiber Arrangement: Statistical Report Through 1987*. Publication n° 2075 de l'USITC, mars 1988.

- 3) de l'évolution du profil des importations de textiles et de vêtements au Canada.

Au début de 1990, le Canada imposait au total 29 limitations, dont 26 visent des vêtements, 15 des textiles de base et 10 des produits textiles de maison. Un examen de ces limitations révèle que :

- 1) le Canada continue de recourir à des accords bilatéraux de LVE comme principal outil de contrôle des importations, mais qu'il est aussi prêt à utiliser des mesures unilatérales, au besoin;
- 2) l'accent est passé de plus en plus des textiles aux vêtements, au fur et à mesure que de plus en plus de pays en voie de développement se sont lancés dans l'exportation des vêtements;
- 3) les limitations imposées aux textiles visent surtout un nombre restreint de produits sensibles (désormais plutôt les tissus que les fils); et
- 4) il existe toujours une série d'importantes limitations touchant les produits textiles de maison (draps de lit, linges de lin et serviettes éponges en coton) et les bas et les chaussettes.

Au fil du temps, la liste des produits visés par le Canada a évolué, de même que la liste des pays avec lesquels le Canada a conclu des accords bilatéraux de limitation. Cela témoigne du recours aux LVE en vue de réagir à l'évolution des importations, par produit et par source, qui désorganisent ou menacent de désorganiser le marché. À cet égard, les limitations des contingents de l'AMF sont fort différentes des taux consolidés NPF; il s'agit d'un élément plus souple et moins structuré de notre système de protection.

L'industrie canadienne du textile a témoigné qu'elle bénéficiait directement et indirectement des limitations imposées aux produits textiles de maison et aux vêtements. Par exemple, plusieurs fabricants intégrés de textiles fabriquent des produits textiles de maison, tels que des draps de lit et des linges de lin, et profitent donc directement des limitations sur l'importation de ces produits. Des représentants de l'industrie ont aussi convenu que les limitations des importations de vêtements et d'autres produits textiles fabriqués par des industries utilisatrices aide en général l'industrie en lui garantissant suffisamment de clients pour acheter son tissu et, dans une moindre mesure, son fil.

Les principaux concurrents de l'industrie canadienne du textile semblent varier selon le produit et l'année. Dans certains cas, la concurrence provient surtout des sources «à bas prix» qui font l'objet de limitations en vertu de l'AMF. Dans d'autres cas, la concurrence provient surtout des pays développés. Les témoignages entendus lors de l'audience de juin ont révélé que les fabricants de textiles importent eux-mêmes une quantité considérable de textiles tant des pays développés que des pays en voie de développement.

5. Le régime de LVE des États-Unis

Depuis la conclusion, en 1957-1961, d'un accord sur les LVE avec le Japon portant sur les exportations de textiles de coton, les États-Unis ont misé sur les accords de limitation bilatéraux comme principal instrument de contrôle des importations «à bas prix» de textiles et de vêtements. Les États-Unis ont commencé par mettre l'accent sur les textiles mais, au fur et à mesure que les importations de vêtements des pays en voie de développement ont pris de l'ampleur, les États-Unis ont commencé à s'attarder au contrôle de ces importations.

En 1988, les États-Unis imposaient au total 43 limitations dont 39 visaient des vêtements, 27 des textiles de base et 14 des produits textiles de consommation.¹ Le nombre d'accords bilatéraux signés par les États-Unis s'est accru au fil du temps. À la fin de 1977, les États-Unis avaient conclu des accords avec 18 pays; au milieu de 1984, avec 28; et en 1988, avec 43². Les États-Unis considèrent toujours le Japon comme une source «à bas prix» de textiles, mais ils sont le seul pays importateur industrialisé à maintenir un accord de LVE avec le Japon.

Les accords de LVE des États-Unis font l'objet de fréquentes modifications afin de resserrer ou de relâcher les contrôles, selon la pénétration des importations et le contexte politico-économique national et international. Dans plusieurs accords, tels que celui conclu avec les Philippines, le nombre de limitations spécifiques est en fait modeste lorsqu'on le compare au nombre de niveaux de consultation déterminés³. Les États-Unis et l'OST du GATT ne considèrent pas un niveau de consultation déterminé comme une limitation réelle⁴.

L'industrie américaine a réclamé assez souvent l'imposition de droits compensateurs et de droits antidumping. En 1984, on a déposé des requêtes d'imposition de droits compensateurs à l'égard de 13 pays qui, ensemble, représentaient près de 15 p. 100 du total des importations américaines de textiles et de vêtements⁵. Ces requêtes semblent avoir aidé les négociateurs américains des LVE à certains moments décisifs, lorsque les principaux fournisseurs hésitaient à accepter de nouvelles limitations des importations.

6. La comparaison des régimes de LVE canadien et américain

Le tableau 3.3 présente une comparaison sommaire des pays d'exportation et des groupes de produits qui ont fait l'objet de limitations des importations par le Canada et les États-Unis en 1988. Les quatre principaux fournisseurs y sont mis en évidence.

La Chine, Hong Kong, la Corée et Taïwan sont considérés par le Canada et les États-Unis comme leurs principaux fournisseurs «à bas prix»; chaque pays contrôle tant les textiles que les vêtements provenant de ces quatre pays. Le Canada régit aussi les produits textiles de maison de ces quatre pays, tandis que les États-Unis font de même, sauf à l'égard de la Corée. Le tableau 3.4 révèle que les taux d'utilisation des contingents de textiles sont à peu près comparables; en règle générale, plus l'utilisation du contingentement est forte, plus celui-ci est susceptible d'exercer un effet sur l'offre et les prix intérieurs.

Un récent rapport de l'OST du GATT⁶, qui examinait toutes les mesures prises par les pays importateurs en vertu de l'AMF d'août 1986 à juin 1989, a constaté que le Canada et les États-Unis étaient comparables, mais qu'ils différaient des autres importateurs signataires de l'AMF, et ce de la façon suivante :

1. Les produits textiles de consommation comprennent les tapis et les autres revêtements de sol, les linges de maison, les sacs à main et les sacs de voyage.
2. Publication n° 2222 de l'USITC, octobre 1989, page 4-1.
3. Ces niveaux portent sur un nombre d'importations susceptibles de donner lieu automatiquement à une demande de consultation par l'une ou l'autre partie, en vue de convertir le niveau en limitation précise. La limitation précise serait imposée à un niveau plus élevé et serait probablement assortie de dispositions de flexibilité.
4. Néanmoins, l'industrie canadienne a insisté que les niveaux de consultations déterminés étaient un substitut pour les limitations réelles et que le Canada devrait accroître son usage de ces niveaux.
5. Publication n° 1693 de l'USITC, page 24.
6. *Rapport de l'Organe de surveillance des textiles au comité des textiles en vue de l'examen majeur du fonctionnement de l'Arrangement concernant le commerce international des textiles*, 1989, COM.TEX/SB/1490, le 11 septembre 1989.

Tableau 3.3

CANADA/É.-U.
RÉGIMES DE LVE DE L'AMF IV POUR LES TEXTILES ET LES VÊTEMENTS

Pays	CANADA			É.-U.		
	LT	LC	LP	LT	LC	LP
Afrique du Sud	T(4)	X		F(4)	X	
Allemagne, Républ. fédér.		X(3)			X(1)	
Banladesh		X			X	
Birmanie					X(1)	
Brazil			X(U)	FT	X	X
Bulgarie	T(7)	X			X(1)	
Chine, République populaire de						
Colombie				T(9)	X	X
Corée, République de	FT		X	FT		
Corée du Nord	X(U)					
Costa Rica					X(2)	
Egypte				FT		
El Salvador				(10)		
Emirats arabes unis					X(U)	
Guatemala				T(1)		
Haiti				X		X
Hongrie		X				
Hongrie		X(1)		FT	X	
Ile Maurice		X		F	X	
Inde	T	X		FT	X	X
Indonésie		X		FT	X	
Jamaïque					X	
Japon				TF	X	
Macao		X			X	
Malaisie	F	X		TF	X	X
Maldives		X			X(1)	
Mexique				TF	X	X
Népal					X	
Pakistan		X	X	TF	X	X
Panama					X(1)	
Pérou				T	X	
Philippines	T	X		F	X	
Pologne	T	X	X	T	X	X
Républ. Dominicaine		X(1+5)			X	
Roumanie	T	X	X	TF	X	X
Singapour	F	X		TF	X	X
Sri Lanka		X			X	X
Taiwan		X	X			
Tchécoslovaquie	T	X	X		X	
Thaïlande	T	X		FT	X	X
Trinidad et Tobago					(10)	
Turquie		X	X	TF	X	
URSS				T(8)		
Uruguay	T(1)			T	X	
Vietnam		X				
Yougoslavie				FT	X	

- F = File
T = Tissus
LT = Limitation particulière visant les textiles de base, F ou T
LC = Limitation particulière visant les articles de vêtement; figurent sous cette rubrique les gants, les gants de travail et les doublures, et les bas et les chaussettes
LP = Limitation particulière visant les produits textiles de consommation, par exemple, la literie, les sacs à main, les sacs de voyage
(U) = Limitation unilatérale
(1) = Limitation visant un seul produit
(2) = En 1988, cette limitation est devenue une limitation visant un article de vêtement unique; avant 1988, il s'agissait d'un accord de limitation visant deux produits
(3) = Bas et chaussettes seulement
(4) = En vigueur du 1^{er} janvier 1989 au 31 décembre 1991 dans le cas du Canada; l'accord de LVE en vigueur en 1985 seulement dans le cas des États-Unis; par la suite, la Loi anti-Apartheid a imposé un embargo à l'ensemble du commerce
(5) = Accord entre le Canada et la République dominicaine à retailleur, mais appliqué de façon provisoire depuis 1988
(6) = Système d'autorisation spéciale des exportations pour de nombreux articles de vêtement ne faisant pas l'objet de limitations particulières
(7) = Limitation visant le tissu de laine peignée en vigueur à compter d'octobre 1988
(8) = Accord visant un seul produit pour une année seulement
(9) = En 1988, cette limitation est devenue une limitation visant un seul produit, soit le tissu de coton
(10) = Niveau de consultation désigné seulement, aucune limitation particulière

Source : Fondé sur un examen des accords de limitation canadien et américain et sur les limitations unilatérales des importations en vigueur de 1986 à 1988.

Tableau 3.4
CANADA/É.-U. - 1988
COMPARAISON DES TAUX D'UTILISATION DES LIMITATIONS DES IMPORTATIONS
DE TEXTILES PAR LES «QUATRE PRINCIPAUX FOURNISSEURS»

	Hong Kong		Corée du Sud		Taiwan		République populaire de Chine	
	Canada	É.-U.	Canada	É.-U.	Canada	É.-U.	Canada	É.-U.
Fils	-	-	64,7	75,6	111,0**	89,2	-	82,3
Tissus	67,0	75,5	63,4	62,6	77,7	68,5	55,3	78,1
Moyenne des fils et des tissus	67,0	75,5	64,0	64,0	83,1	71,2	55,3	78,7

Nota : ** Utilisation dépassant les 100 p. 100 en raison du recours à la disposition de flexibilité.

Sources : Données canadiennes : Direction générale des relations commerciales spéciales, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada, *Taux d'utilisation des contingents, par produit*, pages 38, 7 et 37, le 8 avril 1989.
Données pour les États-Unis : *Study of the US Textile & Apparel Restraint Program*, préparée par Sharretts, Paley, Carter et Blauvelt, C.P., pour le TCCE, le 31 juillet 1989.

- 1) les deux ont accru le nombre d'accords de limitation en vertu de l'AMF IV, accords qui ont en règle générale une plus grande portée, comprennent plus de limitations et prévoient des taux de croissance et des clauses de flexibilité¹ qui sont soit les mêmes que dans l'AMF III, soit plus rigoureuses;
- 2) il s'agit des deux seuls pays qui imposent des limitations en vertu de l'AMF sur les produits confectionnés à partir de fibres de type ramie;
- 3) il s'agit des deux seuls pays qui ont négocié des limites globales ou de groupe; et
- 4) il s'agit des deux seuls pays qui ont imposé des mesures unilatérales.

Le point de vue de l'OST sur le contrôle des importations de textiles et de vêtements veut que le Canada et les États-Unis appliquent l'AMF IV plus rigoureusement qu'ils n'avaient appliqué l'AMF III; ils auraient donc adopté une tendance contraire à celle de tous les autres pays importateurs. Bref, il semblerait que les industries tant canadiennes qu'américaines du textile et du vêtement profitent davantage de l'imposition de contingents que leurs homologues de l'Europe de l'Ouest.

Malgré tous les efforts consentis par notre personnel de la recherche, nos consultants et les parties intéressées afin de comparer, sur le plan tant quantitatif que qualitatif, les régimes des deux pays, le Tribunal a trouvé difficile de mesurer quelque différence importante que ce soit dans l'effet de protection des régimes de LVE au Canada et aux États-Unis. En ce qui a trait aux régimes eux-mêmes, il est évident que les États-Unis disposent maintenant d'un ensemble de mesures de contrôle des importations des textiles plus vaste et plus rigoureux que le Canada. Au sein de l'industrie canadienne du textile,

1. Les principales «clauses de flexibilité» sont les suivantes : 1) le transfert - le pourcentage par lequel on peut augmenter une limitation sur un produit par transfert d'une ou de plusieurs autres limitations, grâce au recours aux facteurs de conversion pertinents; 2) le report - l'utilisation durant l'année en cours d'une partie de la limitation qui avait été sous-utilisée l'année précédente; et 3) l'anticipation - l'utilisation durant l'année courante d'une partie de la limitation prévue pour l'année suivante.

on a généralement l'impression que le régime américain offre une meilleure protection car les États-Unis contrôlent plus de produits provenant de plus de sources. De plus, de nombreux représentants de l'industrie estimaient que le fait de réduire les tarifs du Canada au niveau de ceux des États-Unis, sans tenir compte des différences entre les deux régimes de LVE, se solderait par une protection des producteurs canadiens moindre par rapport aux producteurs américains. Toutefois, l'industrie n'a pu fournir de chiffres concluants pour étayer ces impressions.

Le Tribunal a remarqué que le commerce des textiles et la production sont fort différents au Canada et aux États-Unis. Le Canada ne produit pas une aussi vaste gamme de produits textiles que les États-Unis. En outre, les pays en voie de développement qui risquent de voir limiter leurs importations en vertu de l'AMF constituent la principale source d'importations sur le marché américain, tandis que le Canada est en butte à une plus grande pénétration de son marché par les importations en provenance d'autres pays développés. Le Canada n'a donc pu faire état de cas de désorganisation des marchés pour un éventail aussi vaste de produits et de pays d'approvisionnement que les États-Unis. Toutefois, lorsque le Canada a été en mesure de satisfaire, et a satisfait effectivement, aux exigences de l'AMF en matière de désorganisation des marchés, il a agi pour se protéger, à l'instar des États-Unis. Le Tribunal conclut que les différences apparentes entre les régimes des LVE du Canada et des États-Unis (par exemple, les produits et les pays visés, tableau 3.3) attestent en grande partie des activités de production et d'importation des textiles différentes des deux pays.

Il est devenu tout aussi évident, à la suite de notre étude des LVE, que ces limitations des exportations constituent une mesure de sauvegarde fluide et déterminée dont l'efficacité varie d'année en année. Dans le domaine des vêtements, par exemple, à l'égard duquel les consultants du Tribunal ont pu calculer des estimations quantitatives des équivalents de tarifs de certains articles de vêtement importés de Hong Kong de 1985 à 1988¹, l'efficacité des contingentements variait énormément d'un mois à l'autre et d'une année à l'autre. Par contre, les tarifs sont mieux structurés et plus durables, et leurs effets de protection sont plus prévisibles. Le Tribunal a conclu qu'il ne serait ni productif ni souhaitable d'essayer de convertir les LVE en équivalents de tarifs afin de comparer le niveau global de protection des textiles dans les deux pays².

Certes, les importations de textiles³ par le Canada en provenance de pays en voie de développement ont connu une augmentation plus rapide que celles des États-Unis de 1963 à 1987, de même que de 1984 à 1987. Il est également vrai que les taux de croissance des importations de textiles au Canada en provenance de tous les pays n'ont pas été supérieurs à ceux des États-Unis au cours de ces mêmes périodes.

En somme, le Tribunal conclut donc que certains indices laissent à croire que le régime des LVE des États-Unis offre plus de protection que celui du Canada, mais que les preuves ne sont pas concluantes. Bien que le régime de limitation des importations du Canada à l'égard des textiles ne semble pas actuellement aussi restrictif que celui des États-Unis, nous avons jugé qu'il serait mal avisé de fonder des comparaisons de tarifs sur toute impression de différences possiblement transitoires entre les régimes de LVE du Canada et des États-Unis à un moment donné.

1. Institut de recherches politiques, *Équivalents tarifaires des restrictions bilatérales à l'exportation applicables au commerce canadien de textiles et de vêtements : Problèmes analytiques, méthodologies utilisées pour la mesure de l'équivalent tarifaire et estimations de certains équivalents tarifaires*, le 28 septembre 1989.

2. En supposant qu'il soit possible de trouver une méthode fiable et de réunir les données nécessaires - ce qui constitue au mieux, une hypothèse douteuse.

3. Les textiles sont définis conformément aux codes 65 et 26 de la CTCI.

7. Les NCM - Ronde Uruguay

a) Aperçu

Au début de la Ronde Uruguay des négociations commerciales multilatérales en septembre 1986, les ministres participants ont convenu que «Les négociations dans le domaine des textiles et des vêtements viseront à définir des modalités qui permettraient d'intégrer finalement ce secteur dans le cadre du GATT, sur la base de règles et disciplines du GATT renforcées¹». Les ministres ont aussi convenu que les négociations sur l'accès aux marchés devraient viser «à réduire ou, le cas échéant, à éliminer les tarifs, notamment les tarifs élevés et la progressivité des tarifs²». Il a donc été clair d'emblée que ces négociations pourraient toucher sensiblement le commerce du textile et du vêtement, sur le plan tant des barrières tarifaires que des barrières non tarifaires.

Lors de l'examen à mi-parcours de décembre 1988, les parties du GATT ont convenu d'avoir pour but :

- 1) l'adoption d'un objectif global de réduction graduelle des tarifs d'au moins un tiers;
- 2) une augmentation importante des consolidations; et
- 3) des réductions substantielles ou l'élimination des tarifs élevés, des tarifs les plus élevés, de la progressivité des tarifs et des tarifs réduits³.

Au cours de l'été et de l'automne 1989, la CEE, le Japon et le Canada ont déposé des propositions sur l'accès aux marchés devant le Groupe de négociation sur l'accès aux marchés. Les trois parties prônent une approche fondée sur une formule en vue des négociations de réduction des tarifs de 33 p. 100 ou plus⁴, assortie de la possibilité de recourir à la méthode des demandes et des offres pour obtenir des réductions tarifaires plus importantes que les réductions obtenues en recourant à une formule, ou de réduire les tarifs sur les produits particulièrement sensibles. En principe, aucun groupe de produits n'échapperait aux réductions tarifaires.

Les États-Unis ont signalé qu'ils préféraient la méthode des demandes et des offres afin de garantir qu'aucun secteur ne soit exclu comme cela s'est produit dans le passé lorsqu'on a eu recours à des formules. En septembre 1989, les États-Unis avaient déposé 14 listes de requêtes en regard de leurs objectifs en matière de barrières tarifaires et non tarifaires. Ils ont par la suite laissé entendre qu'ils ne s'opposeraient pas à l'utilisation par les autres parties de l'approche fondée sur une formule pour réduire les tarifs, mais qu'ils évalueraient les demandes de leurs partenaires commerciaux en fonction de chacun des produits.

À la fin de 1989, le président du Groupe de négociation sur l'accès aux marchés essayait toujours de forger un consensus sur une approche globale des négociations tarifaires; il avait proposé un plan d'ensemble semblable à celui proposé par le Canada (c'est-à-dire une formule complétée par une procédure bilatérale des demandes et des offres).

1. Document du GATT, *Déclaration ministérielle du 20 septembre 1986*, page 5.

2. Ibid, page 5.

3. Document du GATT MTN.TN/7 (Min.), page 4.

4. La proposition canadienne sur l'accès aux marchés, déposée le 25 septembre 1989, mentionne une formule prévoyant une réduction maximale de 38 p. 100 et suggère, de plus, que la formule de réduction des tarifs s'applique à l'ensemble des secteurs.

Les délibérations du Groupe de négociation sur les textiles et les vêtements ont porté avant tout sur les méthodes et les échéanciers d'intégration des textiles et des vêtements au GATT, après l'expiration de l'AMF IV en juillet 1991. Ces négociations, si elles aboutissent, donneraient lieu au démantèlement graduel de l'AMF durant une période de transition convenue. Les contingentements pourraient être assouplis ou éliminés progressivement au cours de cette période, possiblement en fonction des diverses séries de produits et des divers pays, ou en fonction d'un contingentement global qui distinguerait entre les produits, mais non entre les pays.

Suite aux délibérations sur l'accès aux marchés dans le cadre des NCM, il est probable que les tarifs sur les textiles soient réduits. Toutefois, on ne saura peut-être pas avant la fin de 1990 si cette réduction des tarifs atteindra l'objectif d'un tiers. Des réductions inférieures à la formule pourraient témoigner d'une réelle tentative de libéraliser le commerce du textile à d'autres égards, notamment en assouplissant ou en éliminant graduellement l'AMF. Des réductions supérieures à la formule seraient conformes avec l'objectif déclaré des NCM d'éliminer les plus élevés des tarifs imposés par les pays développés aux marchandises industrielles.

Malheureusement, les progrès se sont avérés insuffisants à ce jour pour permettre de prédire avec plus de précision les changements que connaîtra le régime commercial des textiles et des vêtements suite à la Ronde Uruguay. En outre, les négociations dans d'autres domaines sans rapport apparent toucheront directement et indirectement les textiles. Par exemple, les progrès réalisés dans les domaines d'importance capitale pour certains des principaux intervenants, tels que la propriété intellectuelle, les mesures de sauvegarde et l'agriculture, influenceront probablement sur l'élaboration des options et des solutions négociées au chapitre des textiles et des vêtements.

b) Les points de vue des parties intéressées

Les parties intéressées représentant l'industrie du textile lors des audiences de juin et d'octobre s'inquiétaient que le Canada ne porte atteinte à son aptitude à obtenir des concessions tarifaires intéressantes des autres pays au cours de la Ronde Uruguay, si le gouvernement procédait à la réduction des tarifs sur les textiles en 1990. Les représentants de l'industrie du textile nous demandaient avec instance de recommander qu'aucune réduction des tarifs découlant de cette enquête ne soit mise en oeuvre avant la fin de la Ronde Uruguay. À ce moment, le gouvernement pourrait évaluer comment ou quand mettre en oeuvre nos recommandations, à la lumière des réalisations de la Ronde Uruguay et des concessions faites par les autres parties. Quant à la question des concessions de nos partenaires commerciaux, les producteurs de textile ont soutenu que, en retour d'une réduction de nos tarifs sur les textiles, le Canada pourrait être rétribué sous forme d'un meilleur accès au secteur des textiles plutôt que d'échanger des réductions tarifaires sur les textiles pour des progrès dans d'autres sphères de négociation.

Les témoins de l'industrie du textile ont aussi exprimé de nombreuses inquiétudes au sujet des résultats des NCM. Ils craignaient que l'industrie n'ait à faire face à deux nouveaux ensembles de réductions tarifaires - celles que nous recommandons et celles que produiront les NCM. Conjugées aux réductions tarifaires en vertu de l'ALÉ, ces réductions donneraient lieu à une énorme perte de protection en un court laps de temps. À leur avis, le gouvernement ne devrait procéder à aucune réduction unilatérale des tarifs avant que ne soient connus les résultats des NCM et que l'industrie du textile n'ait eu plus de temps pour s'adapter aux réductions tarifaires en vertu de l'ALÉ.

Pour leur part, les représentants de l'industrie du vêtement ne s'inquiétaient nullement que le Canada ne compromette son aptitude à obtenir des concessions tarifaires dans le cadre des NCM en procédant à des réductions unilatérales des tarifs sur les textiles. Ils

tenaient pour acquis que le gouvernement ne consoliderait aucune réduction unilatérale des tarifs à moins de pouvoir obtenir quelque chose en échange dans le cadre de la Ronde Uruguay actuellement en cours; ils avaient confiance que la consolidation d'un taux revêtait une valeur considérable dans le cadre du GATT. Ils ont soutenu que le GATT mettait l'accent non seulement sur la réduction des tarifs mais sur leur consolidation à des taux plus faibles. Les concessions mutuelles sont donc consenties en fonction de la consolidation des tarifs.

c) L'opinion du Tribunal

Nous sommes d'avis que, selon notre mandat, la réduction des tarifs que nous recommandons et la réduction des tarifs qui découle des NCM devraient emprunter deux voies fort distinctes. L'objectif du gouvernement, tel qu'exprimé dans notre mandat, est de procéder à un rajustement relatif des tarifs canadiens du textile par rapport aux tarifs des États-Unis et des autres pays industrialisés. Or, les NCM visent une réduction des tarifs de tous les participants. Si le Canada devait utiliser les recommandations du Tribunal comme position de négociation dans le cadre du GATT, il ferait fi de l'objectif fondamental que constitue l'adaptation des niveaux des tarifs canadiens sur les textiles en fonction de ceux de nos concurrents industrialisés. C'est pourquoi nous estimons que toute réduction des tarifs convenue dans le cadre du GATT devrait s'ajouter à la réduction des tarifs que nous recommandons.

Nous sommes tout à fait conscients de l'importance de faire reconnaître, dans le cadre des négociations, la réduction des tarifs que nous recommandons. Nous n'ignorons pas non plus que les ministres ont convenu lors du GATT et plus précisément lors de l'examen à mi-parcours effectué à Montréal en décembre 1988, qu'on devrait reconnaître les consolidations et qu'on devrait aussi tenir compte des mesures de libéralisation adoptées par les participants depuis juin 1986.

8. Les points saillants

Voilà déjà longtemps que le commerce du textile fait l'objet de limitations. Depuis la Seconde Guerre mondiale, ces restrictions commerciales ont pris la forme de tarifs élevés et de contingentements des importations ou LVE. Ces dernières sont appliquées conformément à l'AMF, qui est entré en vigueur en 1974, et dépendent à l'heure actuelle du Protocole portant prorogation de 1986, qui prend fin le 31 juillet 1991.

Ces mesures de restriction du commerce ont été adoptées dans le contexte de l'apparition d'industries dynamiques du textile et du vêtement dans les pays en voie de développement et dans les économies à planification centrale (qu'on appelle les sources «à bas prix») au cours des années 1950 et 1960, une tendance qui s'est maintenue au cours des années 1980, lorsque les pays en voie de développement les plus pauvres ont commencé à produire d'importantes quantités d'articles de textile et de vêtement susceptibles de concurrencer sur les marchés d'exportation.

Afin de protéger leurs importantes industries du textile et du vêtement, les pays développés tels que le Canada ont eu recours aux LVE pour maîtriser la pénétration de plus en plus grande des importations en provenance des sources «à bas prix». Un examen des 29 limitations actuelles du Canada révèle qu'on est passé graduellement des limitations visant avant tout les textiles à des limitations visant les vêtements. Toutefois, il existe toujours certaines limitations importantes visant des produits de tissus et de fils sensibles ainsi que certains produits textiles de maison et les bas et les chaussettes.

Les États-Unis comptent aussi énormément sur les LVE pour contrôler les importations de textiles et de vêtements. En 1988, 43 limitations étaient en vigueur.

Les tableaux de production de textiles au Canada et aux États-Unis sont fort différents, le Canada produisant une gamme plus restreinte de produits textiles que les États-Unis.

À la différence du Canada, les États-Unis reçoivent la majorité (51 p. 100 en 1987) de leurs importations de textiles de sources «à bas prix», tandis que le Canada obtient moins du tiers de ses importations des pays en voie de développement et des économies à planification centrale. La croissance annuelle moyenne des importations de textiles au Canada, de toutes provenances, de 1963 à 1987, était égale à celle des États-Unis. Cependant, pour la période 1984 à 1987, le taux de croissance était inférieur à celui des États-Unis, malgré l'augmentation récente des importations au Canada de textiles en provenance de pays en voie de développement.

Malgré tous les résultats de la vaste analyse des LVE dont nous disposons, le Tribunal n'a pu se faire une idée précise de l'effet protecteur comparable offert par les régimes de LVE du Canada et des États-Unis. Nous estimons cependant que l'étendue du contingentement américain est plus vaste et plus restrictive que celle du contingentement canadien.

Il est aussi devenu évident que les LVE sont une mesure de sauvegarde fluide et bien définie, tandis que les tarifs revêtent un caractère plus structuré et sont appliqués en tenant compte de la clause NPF.

Pour toutes ces raisons, le Tribunal a considéré qu'il n'était pas avisé de fonder les comparaisons de tarifs sur toute impression des différences entre les régimes de LVE du Canada et des États-Unis, à un moment donné.

Cette conclusion tient aussi pour acquis qu'alors que la Ronde Uruguay actuelle des NCM vise l'intégration éventuelle de ce secteur au GATT sur la base de règles et de disciplines renforcées, un régime commercial analogue à l'AMF existera probablement jusqu'au tournant du siècle; on s'attend cependant à une libéralisation ou à une élimination progressive des contingentements des importations au cours de la prochaine décennie.

La Ronde Uruguay s'achemine aussi vers un objectif global d'une réduction progressive des tarifs d'au moins un tiers. Bien que les textiles et les vêtements n'échapperont pas à ces réductions, on ignore toujours si les tarifs sur les textiles seront réduits du tiers, ou plus, ou moins.

Le Tribunal est d'avis que, selon son mandat, la réduction des tarifs qu'il recommande et la réduction des tarifs découlant des NCM constituent deux questions distinctes, quoique connexes; la première vise le rajustement des tarifs canadiens sur les textiles à des niveaux comparables à ceux de nos concurrents industrialisés tandis que l'objectif des NCM est d'en arriver à une réduction des tarifs de tous les pays membres. La réduction des tarifs sur les textiles convenue dans le cadre du GATT devrait donc s'ajouter à la réduction des tarifs recommandée par le Tribunal.

CHAPITRE IV

LA COMPARAISON DES TARIFS

1. Introduction

En vertu de son mandat, le Tribunal devait présenter des recommandations sur la réduction des tarifs sur les textiles au Canada, en vue de les faire correspondre davantage à ceux des autres pays industrialisés, particulièrement les États-Unis, et préciser le niveau de relativité¹ dans la structure des tarifs sur les textiles au Canada, des fibres jusqu'aux produits finis, tels que les vêtements.

Afin de fonder ses recommandations, le Tribunal a comparé les tarifs canadiens sur les textiles à ceux d'autres pays industrialisés. Or, il s'imposait que cette comparaison s'appuie sur un classement commun. Le nouveau Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (HS) de classement douanier était tout indiqué à cette fin. Même avec un tel cadre commun, cependant, la comparaison des tarifs n'est pas une mince affaire. Quels pays choisir à des fins de comparaison? Comment la structure tarifaire du Canada se compare-t-elle à celle des autres pays industrialisés? Quelles méthodes utiliser pour évaluer les différences entre les niveaux tarifaires des pays comparés?

Il existe des différences entre les types de taux tarifaires utilisés par divers pays. Le Tribunal devait donc s'interroger sur les taux à utiliser. Il lui fallait aussi décider s'il y avait lieu de fonder les comparaisons sur une analyse par ligne tarifaire visant chaque produit ou sur des moyennes générales de tarifs sur des groupes de produits, ou même sur l'ensemble des produits textiles. Afin de calculer des moyennes, il fallait pondérer les taux tarifaires de chacun des produits. Après avoir analysé la structure des tarifs au Canada, et dans d'autres pays, et réglé la question des méthodes de comparaison des tarifs, nous avons comparé des niveaux actuels de tarifs.

2. Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH) de classement douanier

Il est impossible de procéder à une comparaison valable sans s'entendre sur une définition de l'objet de la comparaison. Le SH, qui constitue un système international de désignation et de codification des marchandises, offre cette définition commune. La plupart des grands pays commerçants du monde ont recours à ce système depuis 1988, sauf les États-Unis qui ont commencé à s'en servir en 1989. Tous les tarifs appliqués aux importations, ainsi que les données d'importation et d'exportation, sont désignés et codifiés selon le SH.

Le SH se compose de plusieurs sections désignées par des chiffres romains, qui sont à leur tour divisées en chapitres (deux chiffres), en positions (quatre chiffres), en sous-positions (six chiffres) et en numéros tarifaires (huit chiffres). En vertu de la convention sur le SH, le nombre et la définition des sous-positions sont identiques pour l'ensemble des pays. Par contre, chaque pays décide du nombre de numéros tarifaires selon la variété de produits qu'il fabrique. En ce qui a trait au Canada, 568 numéros tarifaires sont visés par cette enquête. Le nombre correspondant de numéros tarifaires pour les États-Unis, la CEE et le Japon est de 717, 893 et 762, respectivement (c'est-à-dire un peu plus

1. La relativité des tarifs, telle que formulée dans le mandat, sous-entend des taux tarifaires de plus en plus élevés sur les produits à mesure qu'on franchit les étapes de la chaîne de production.

que pour le Canada); cela témoigne, en général, de la plus grande gamme de produits fabriqués par ces pays et auxquels ils imposent des taux tarifaires distincts.

Le fait que les tarifs sont imposés au niveau de huit chiffres mais que la comparaison internationale n'est possible qu'au niveau de six chiffres complique les comparaisons tarifaires. Dans le cas de plusieurs des sous-positions à six chiffres, les tarifs sont les mêmes qu'au niveau de huit chiffres. Lorsque les numéros tarifaires de huit chiffres relevant d'une sous-position à six chiffres ont des taux différents, toutefois, il est nécessaire de calculer la moyenne de ces taux avant de comparer les pays.

Les produits de la plupart des industries du textile et des industries utilisatrices sont classés dans la Section XI, aux Chapitres 50 à 63. Les Chapitres 50 à 56 et 58 à 60 comprennent tous les textiles de base et autres textiles; les Chapitres 61 et 62 visent les vêtements, et le Chapitre 63 vise les autres articles textiles confectionnés, tels que la literie. Les tapis, les sacs à main, les coiffures, les meubles rembourrés et les matelas font l'objet des Chapitres 57, 42, 65 et 94, respectivement.

Afin de montrer comment se divise un chapitre, le tableau 4.1 présente une série de positions, de sous-positions et de numéros tarifaires pour le Chapitre 51.

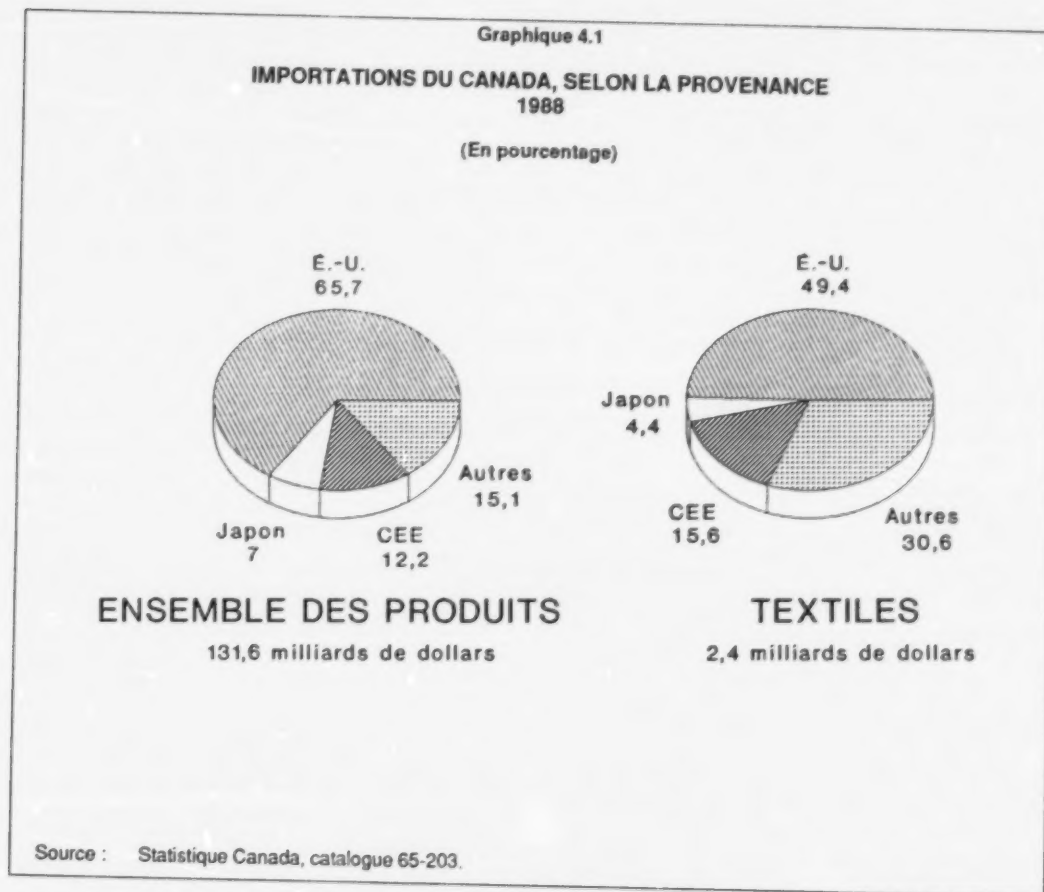
Tableau 4.1 SYSTÈME HARMONISÉ (SH) CHAPITRE 51 - LAINE, POILS FINS OU GROSSIERS; FILS ET TISSUS DE CRIN ÉCHANTILLON DE POSITIONS, SOUS-POSITIONS ET NUMÉROS TARIFAIRES	
Numéro SH	Description
51.01	Laines, non cardées ni peignées.
5101.11.00	- En suint, y compris les laines lavées à dos :
5101.19.00	-- Laines de tonte
	-- Autres
51.08	Fils de poils fins, cardés ou peignés, non conditionnés pour la vente au détail.
5108.10	- Cardés
5108.10.10	-- Contenant au moins 50 % en poids de poils
5108.10.20	-- Contenant moins de 50 % en poids de poils
51.11	Tissus de laine cardée ou de poils fins cardés.
	- Contenant au moins 85 % en poids de laine ou de poils fins :
5111.11	- D'un poids n'excédant pas 300 g/m ²
5111.11.10	-- Écrus ou incomplètement ouvrés d'un poids n'excédant pas 135 g/m ²
5111.11.90	-- Autres

3. Les comparaisons avec d'autres pays industrialisés

Lesquels parmi les principaux partenaires commerciaux industrialisés du Canada devraient servir de point de référence à des fins de comparaison? Afin de répondre à cette question, nous avons étudié attentivement le commerce du Canada avec ses importations en provenance d'autres pays industrialisés, et particulièrement des États-Unis, de la CEE et du Japon. L'ICT avait proposé de tenir compte aussi de certains autres pays, tels que la Finlande, l'Autriche, l'Australie et la Corée du Sud. Bien que le Canada ait certains traits en commun avec ces pays, aucun d'entre eux n'est un partenaire important du Canada au

chapitre du commerce du textile ou de toute autre marchandise, que ce soit comme source d'approvisionnement ou comme marché.

Comme le révèle le graphique 4.1, près de 85 p. 100 du total des importations du Canada proviennent des États-Unis, de la CEE et du Japon. De plus, les deux tiers des importations de textiles du Canada proviennent aussi de ces trois régions. Le Tribunal a donc décidé de comparer les tarifs canadiens sur les textiles avec ceux des États-Unis, de la CEE et du Japon; on a aussi choisi, en raison de sa part prépondérante dans le commerce canadien, d'accorder plus de poids aux États-Unis dans nos évaluations de comparaisons tarifaires.



4. La structure tarifaire du Canada sur les textiles et les taux

Avant de procéder aux comparaisons de tarifs, il nous fallait comprendre la structure tarifaire canadienne sur les textiles ainsi que les taux frappant divers produits. Nous avons aussi examiné les structures tarifaires des principaux partenaires commerciaux industrialisés du Canada : les États-Unis, la CEE et le Japon.

a) Les dispositions tarifaires

Les dispositions tarifaires du Canada sont énoncées dans le *Tarif des douanes* canadien. Le *Tarif des douanes* comprend plusieurs annexes; les annexes I et II renferment les

dispositions régissant les textiles. On trouve d'autres dispositions tarifaires qui touchent les textiles dans les Décrets sur la réduction ou la suppression des droits de douane.

L'annexe I présente, en deux colonnes, les taux de droit applicables aux marchandises importées en vertu du tarif de la nation la plus favorisée¹ (NPF) et du tarif de préférence général² (PG). Un très petit nombre de matières textiles, surtout des fibres et des fils, entrent au pays aux taux du tarif PG. Les taux NPF de l'annexe I sont appliqués à presque toutes les importations de textiles et de vêtements au Canada. La plupart ont été consolidés, surtout dans le cadre des négociations du GATT. La consolidation d'un taux signifie qu'un pays n'a pas le droit d'augmenter ce taux à moins d'être prêt à offrir à ses partenaires commerciaux, en guise d'indemnisation, des concessions tarifaires à l'égard d'autres produits. Dans ce rapport, nous avons qualifié ces taux de l'annexe I de «taux NPF».

L'annexe II du *Tarif des douanes* sur les dispositions statutaires prévoyant des concessions énumère un nombre de numéros tarifaires basés sur l'utilisation finale régis par des taux préférentiels ou de concession. Dans la plupart des cas, ils prévoient une entrée en franchise. L'on accorde d'autres dispositions préférentielles ou de concession prévoyant l'utilisation finale, sur une base temporaire ou renouvelable, en vertu des Décrets sur la réduction ou la suppression des droits de douane. De plus, des programmes de remise de droits prévoient la réduction des droits sur les importations de certains produits choisis, notamment diverses catégories de textiles et de vêtements³. Les remises de droits sont habituellement accordées sous réserve du respect, par les entreprises admissibles, de certaines conditions, habituellement reliées à la production intérieure.

b) Les taux de concession

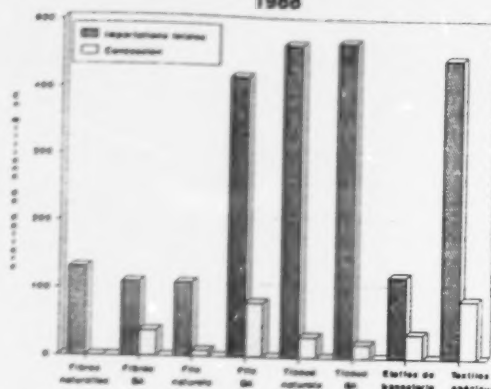
Plusieurs taux de concession existent depuis de nombreuses années. En règle générale, ils ont été créés pour des produits particuliers, faisant partie habituellement d'un numéro tarifaire NPF prévu pour une utilisation finale quelconque. Il s'agit pour la plupart de marchandises qui ne sont pas fabriquées au Canada selon les spécifications requises, bien qu'il puisse arriver qu'on produise au pays des produits appartenant à cette catégorie générale. Ces dispositions ont été créées dans le but de minimiser le prix de revient de l'industrie canadienne, lorsque cela s'avère possible, sans compromettre la protection globale accordée à la production intérieure. L'annexe II du *Tarif des douanes* et les Décrets sur la réduction ou la suppression des droits de douane énumèrent plus de 200 numéros tarifaires de concession.

Comme on peut le constater à la lecture du graphique 4.2, les importations de textiles en vertu des dispositions prévoyant des concessions sont concentrées dans certains groupes

1. Le tarif de la nation la plus favorisée, tel qu'énoncé dans le GATT, oblige un pays à imposer des tarifs justes et équitables à ses partenaires commerciaux.
2. Le tarif de préférence général s'applique aux importations de certaines marchandises des pays en voie de développement. La préférence prend la forme d'un taux réduit ou, souvent, d'une entrée en franchise. Les taux préférentiels constituent une concession tarifaire unilatérale concédée par le Canada, et d'autres pays développés, en fonction du Système généralisé de préférence, mis en place dans le cadre de la CNUCED. Ces préférences tarifaires peuvent être retirées à tout moment sans entraîner d'obligations envers les pays bénéficiaires.
3. En vertu d'un programme de longue date visant les tissus pour chemises, on a estimé que la valeur des remises de droits serait de 500 000 dollars à 1 million de dollars par année. Dans son communiqué de presse de mars 1988, le ministre des Finances annonçait la prorogation du programme sur les tissus pour chemises et d'un programme sur les chemises introduit en 1986. En 1989, on a lancé de nouveaux programmes visant toute une gamme de produits textiles et de vêtements. On trouvera plus de détails à ce sujet dans le texte du communiqué de presse du ministre, dans le volume 2. On estime qu'en vertu de ces programmes, le montant maximum de remise de droits s'élève à 15,5 millions de dollars par année dans le cas des textiles et à 33,8 millions de dollars dans le cas des vêtements. Il est difficile de prévoir dans quelle mesure on fera appel à ces programmes. Compte tenu du recours aux programmes sur les tissus pour chemises et sur les chemises jusqu'à ce jour, il est peu probable qu'on atteigne les maximums prévus pour ces programmes.

Graphique 4.2

**IMPORTATIONS DE TEXTILES DU CANADA
IMPORTATIONS TOTALES ET À DES TAUX DE CONCESSION
DE TOUTES PROVENANCES
1988**



Nota : SA = Synthétique ou artificiel.

Source : Données inédites de Statistique Canada.

de produits, et particulièrement dans ceux des fibres et des fils synthétiques ou artificiels, de certains produits textiles spéciaux et des étoffes de bonneterie. L'industrie du textile est un bénéficiaire primaire des importations en vertu de numéros tarifaires de concession, particulièrement dans le cas des fibres et des fils. Parmi les marchandises importées à des taux de concession, mentionnons les fibres discontinues acryliques à l'état brut utilisées par divers fabricants et les fils de polyester partiellement étiré sans torsion, utilisés dans la fabrication des fils texturés, qui entrent tous deux en franchise. La production de ces deux produits a été abandonnée au Canada. En 1988, la valeur totale de ces importations s'élevait à 16 et 17 millions de dollars, respectivement. À titre d'exemple de marchandise jouissant d'un taux de concession importé par les industries utilisatrices, mentionnons le tissu de nylon servant à la fabrication de rubans de machines à écrire. Les importations de ce produit ont atteint 5 millions de dollars en 1988. En comparaison, l'industrie du vêtement bénéficie de très peu de numéros tarifaires de concession pour les tissus qu'elle utilise.

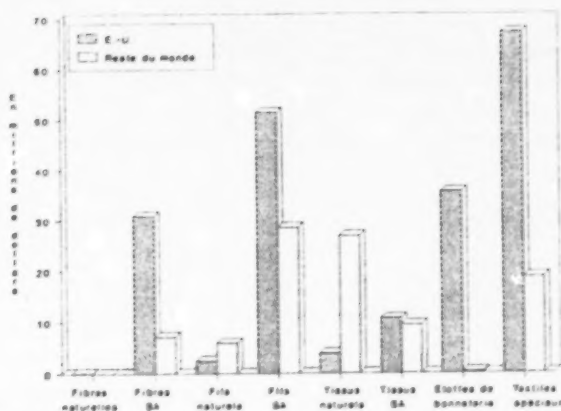
Le graphique 4.3 révèle que les États-Unis sont la principale source d'importations de textiles à des taux de concession. En 1988, les marchandises en provenance des États-Unis représentaient quelque 67 p. 100 de la valeur des importations en vertu de numéros tarifaires de concession. La plupart des fibres et des fils, des étoffes de bonneterie et des textiles spéciaux importés sous des numéros tarifaires de concession proviennent des États-Unis. Par contre, les fils et les tissus de fibres naturelles jouissant de dispositions de concession proviennent surtout d'autres pays.

c) Les tarifs ad valorem et les droits spécifiques

L'ensemble de la structure tarifaire canadienne prévoit divers types de droits. La grande majorité sont des droits ad valorem, calculés en tant que pourcentage de la valeur à l'importation. Il existe aussi des droits spécifiques calculés en fonction de mesures physiques, par exemple, en ¢ ou \$ le kilo. On trouve en outre des droits composés, comprenant un élément ad valorem et un droit spécifique. Enfin, certains produits sont frappés du plus bas d'un droit ad valorem ou d'un droit spécifique. À l'heure actuelle, le Tarif des douanes du Canada renferme comparativement peu de droits spécifiques puisqu'à l'échelle internationale on a de plus en plus tendance à adopter de simples taux ad valorem.

Graphique 4.3

**IMPORTATIONS DE TEXTILES DU CANADA
À DES TAUX DE CONCESSION, SELON LA PROVENANCE
ÉTATS-UNIS ET RESTE DU MONDE
1988**



Nota : SA = Synthétique ou artificiel.

Source : Données inédites de Statistique Canada.

La plupart des tarifs sur les textiles sont ad valorem, mais on trouve un certain nombre de produits sujets à des droits composés ou au plus bas à un droit ad valorem ou d'un droit spécifique. C'est ainsi qu'un droit composé de 10 p. 100 ad valorem plus 11¢ le kilo est appliqué à une gamme de fils fabriqués de coton et de fibres synthétiques ou artificielles. Certains tissus en laine et un produit textile spécial sont frappés du plus bas d'un droit ad valorem de 25 p. 100, ou 3,45 dollars le kilo. Aux fins de l'analyse de la présente enquête, tout tarif comportant un élément de droit spécifique a été converti à un équivalent ad valorem. En ce qui a trait aux exemples précédents, cela signifie des équivalents ad valorem d'environ 11,5 à 13,0 p. 100, et de 6,0 à 18,0 p. 100¹ pour les fils et les tissus de laine, respectivement.

d) La structure tarifaire et les taux sur les textiles du Canada

Les taux NPF moyens et la gamme de tarifs pour les principaux groupes de produits sont affichés au tableau 4.2. La plupart des **fibres** naturelles, telles que la laine, le coton, la soie et le jute, entrent en franchise de droits. La production canadienne de laine est relativement faible et les fibres végétales, telles que le coton et le jute, ne sont pas cultivées au Canada. Par contre, le taux NPF pour presque toutes les importations de fibres synthétiques ou artificielles, y compris les câbles de filaments et les fibres discontinues, est de 8,5 p. 100.

La plupart des **fils** entrent à un taux NPF de 12,5 p. 100, ou son équivalent dans le cas des taux composés. Les seules exceptions sont la soie, qui entre en franchise, et les fils végétaux, tels que le jute, qui sont assujettis à des taux NPF de 0 à 10 p. 100.

1. L'annexe I du *Tarif des douanes* stipule que l'équivalent moyen ad valorem NPF applicable à ces tissus devrait être 11,8 p. 100. En conséquence, le taux spécifique est ajusté annuellement en ce basant sur les importations réelles au cours des trois années précédentes. Voir aussi le volume 2.

Tableau 4.2
STRUCTURE TARIFAIRE SUR LES TEXTILES DU CANADA
(En pourcentage)

Groupe de produits	Taux NPF moyen	Fourchette
Fibres : naturelles	0,2	0 - 12,5
synthétiques ou artificielles	8,3	0 - 8,5
Fils : naturels	12,3	0 - 2,5
synthétiques ou artificiels	12,6	12 - 15
Tissus : naturels	14,2	0 - 25
synthétiques ou artificiels	24,8	22,5 - 25
Étoffes de bonneterie	25,0	10 - 25
Textiles spéciaux	20,3	0 - 25

Sources : Annexe I du Tarif des douanes du Canada
Statistique Canada, catalogue 65-203. Importations du reste du monde, 1988.

Contrairement aux fils, l'on constate une grande différence dans les taux tarifaires sur les **tissus**, selon le type ou le mélange de fibres. Presque tous les tissus confectionnés à partir de fils de fibres synthétiques ou artificielles, y compris les mélanges synthétiques ou artificiels, sont importés à un taux de 25 p. 100.

Il ne semble pas y avoir une grande uniformité dans les taux imposés aux autres tissus. Les taux s'appliquant aux tissus entièrement ou essentiellement naturels varient selon la fibre. De plus, les taux sur les mélanges de fibres naturelles et synthétiques ou artificielles varient selon le type de fibre naturelle. Les taux sur les tissus de laine s'échelonnent de 6 à 25 p. 100. La plupart des laines peignées de qualité sont frappées de droits spécifiques dont les équivalents ad valorem vont de 10 à 13 p. 100. Les tissus de coton renfermant 85 p. 100 ou plus de coton au poids entrent à un taux NPF de 15,0 ou 17,5 p. 100, selon qu'ils sont grèges ou blanchis. L'on jouit ainsi d'une faible marge de protection pour la finition et la teinture. Toutefois, si le contenu en coton est inférieur à 85 p. 100, les taux NPF sont de 22,5 p. 100 et 25,0 p. 100, respectivement, selon que le tissu est grège ou blanchi. Les tissus de polyester/coton sont sujets aux mêmes taux.

Les tissus de soie entrent en franchise. Les taux sur les tissus fabriqués d'autres fibres végétales, tels que le jute ou le lin, s'échelonnent de 0 à 25 p. 100; la plupart des importations entrent en franchise ou à des taux très inférieurs à 25 p. 100.

Le taux NPF sur toutes les **étoffes de bonneterie**, peu importe la matière ou le genre de tricot, est de 25 p. 100. Dans le cas des **textiles spéciaux**, tels que les feutres et les non-tissés, l'on constate une vaste gamme de taux, dont la plupart sont entre 20 et 25 p. 100. On note une exception, soit les nappes tramées pour pneumatiques qui entrent à un taux très inférieur de 12,5 p. 100.

La structure tarifaire canadienne de taux NPF sur les textiles est donc complexe. Il existe une différence considérable entre les taux sur les diverses fibres et les divers tissus, mais non sur les fils. Le système semble attester, du moins en partie, les forces et les faiblesses des industries du textile de l'époque où le tarif a adopté sa structure actuelle, il y a de nombreuses années. Les tarifs sur les textiles ont, pour une bonne part, échappé aux

réductions négociées au cours des NCM, qui se sont succédées au fil des ans. En l'absence d'une évolution de la structure tarifaire des taux NPF, on a traité les cas particuliers en recourant surtout aux numéros tarifaires de concession et aux programmes de remise de droits.

5. Les structures tarifaires et les taux sur les textiles de la CEE et du Japon¹

Comme le montre le tableau 4.3, la CEE a une structure progressive de taux. Tous les tarifs sont ad valorem et il n'existe aucune disposition de concession, comme dans le cas de la structure tarifaire du Canada. À l'instar du Canada, la CEE accorde certains taux préférentiels à des importations de textiles de pays en voie de développement. Les seules concessions tarifaires sont le drawback des droits visant les produits exportés fabriqués de matières importées et dont les droits ont été acquittés.

Tableau 4.3 STRUCTURES TARIFAIRES SUR LES TEXTILES DE LA CEE ET DU JAPON (En pourcentage)				
Groupe de produits	Taux NPF moyen		Fourchette	
	CEE	Japon	CEE	Japon
Fibres : naturelles synthétiques ou artificielles	0,3 7,7	0,3 7,7	0 - 3,8 7,5 - 10	0 - 7,5 4,2 - 8
Fils : naturels synthétiques ou artificiels	5,6 8,9	5,7 6,5	2,9 - 9 3,8 - 9,5	3 - 9,6 3,9 - 9
Tissus : naturels synthétiques ou artificiels	10,1 10,9	7,9 8,4	3 - 17 7,5 - 11	4,2 - 11,2 4,8 - 10
Étoffes de bonneterie	11,8	8,9	6,5 - 12	5,6 - 15,7
Textiles spéciaux	7,2	7,2	5,3 - 15	1,5 - 17,9
Nota : Tarifs de la CEE et du Japon calculés en fonction d'une valeur c.a.f. Sources : Tarifs des douanes du Japon et de la CEE. Données inédites de Statistique Canada - importations de 1988.				

La plupart des fibres naturelles entrent en franchise. Le taux NPF moyen sur les fibres synthétiques ou artificielles est de 7,7 p. 100. La gamme de taux applicables aux fils s'échelonne de 2,9 à 9,5 p. 100. Le taux de 9,5 p. 100 s'applique surtout aux fils synthétiques ou artificiels. Les taux NPF moyens sur le coton et les tissus synthétiques ou artificiels sont respectivement de 10,1 et de 10,9 p. 100. Le taux NPF sur les tissus de laine est de 17 p. 100. Les textiles spéciaux sont frappés de taux NPF de 5,3 à 15 p. 100, la moyenne étant de 7,2 p. 100.

La fourchette des taux sur les fibres, les fils et les tissus est moins étendue qu'au Canada (c'est-à-dire que la différence entre le taux le plus bas et celui le plus élevé est moindre). On constate une moindre différenciation des taux entre des produits semblables, particulièrement le coton et les tissus synthétiques ou artificiels. À ce titre, la structure de la CEE est plus simple et plus neutre, quant à ses effets économiques, que celle du Canada.

1. Les tarifs de la CEE et du Japon sont appliqués en fonction de la valeur c.a.f. Si on les rajustait en fonction de la valeur f. à b. utilisée par le Canada et les États-Unis, les tarifs augmenteraient de 0,5 à 0,7 points de pourcentage, selon le produit.

Comme celle de la CEE, la structure des tarifs sur les textiles du Japon est progressive, des fibres jusqu'aux tissus. Le niveau général des taux est cependant plus bas. La structure ressemble aussi à celle de la CEE en ce qu'elle ne renferme aucune disposition de concession, comme tel est le cas au Canada. On y trouve de nombreux taux spécifiques et composés, surtout dans le cas des fils et des tissus.

Le tableau 4.3 révèle que les taux NPF sur les importations de fibres s'échelonnent de 0, pour presque toutes les fibres naturelles, à 8 p. 100 sur les fibres synthétiques ou artificielles; les taux moyens sur ces dernières sont de 7,7 p. 100. La plupart des fils font l'objet de taux composés, dont l'équivalent moyen ad valorem est de 5,7 p. 100 pour les fils naturels et de 6,5 p. 100 pour les fils synthétiques ou artificiels. Les tissus sont frappés de taux ad valorem ou composés de 4,2 à 11,2 p. 100, la moyenne étant à peu près la même, qu'il s'agisse de tissus naturels ou de tissus synthétiques ou artificiels. Comme dans le cas de la CEE, les tarifs moyens sur les étoffes de bonneterie sont légèrement plus élevés que ceux sur les tissus. Les tarifs moyens sur les textiles spéciaux sont faibles, et leur niveau est à peu près le même que celui des tarifs de la CEE. Bien que le tarif japonais renferme de nombreux niveaux de taux, la fourchette est assez restreinte dans le cas des fibres, des fils et des tissus. L'on remarque une différenciation de taux encore moindre que dans la CEE ou qu'au Canada parmi les produits (surtout les tissus).

6. La structure tarifaire et les taux sur les textiles des États-Unis

Si l'on peut dire que les tarifs de la CEE et du Japon sur les textiles composent une structure de taux relativement concentrée et qu'ils sont en grande partie non discriminatoires entre des produits semblables, la structure américaine s'apparente davantage à celle du Canada : la fourchette des taux est plus étendue et l'on accorde des traitements différentiels à des produits semblables. Le tableau 4.4 présente la structure et les niveaux des tarifs américains sur les textiles.

Tableau 4.4
STRUCTURE TARIFAIRE SUR LES TEXTILES DES ÉTATS-UNIS
(En pourcentage)

Groupe de produits	Taux NPF moyen	Fourchette
Fibres : naturelles	3,8	0 - 7,4
synthétiques ou artificielles	6,5	4,9 - 10
Fils : naturels	7,9	0 - 9
synthétiques ou artificiels	10,6	5 - 15
Tissus : naturels	10,9	3,7 - 41,8
synthétiques ou artificiels	16,4	7,8 - 40
Étoffes de bonneterie	14,2	8 - 19,5
Textiles spéciaux	8,6	0 - 15

Sources : *Tarif des douanes des États-Unis.*
Statistiques sur l'importation : ministère du Commerce des États-Unis, 1988.

Les taux NPF des États-Unis sur les fibres s'échelonnent de 0 à 10 p. 100. À la différence du Canada, de la CEE et du Japon, la plupart des fibres naturelles y sont imposables. Les taux sont toutefois généralement plus élevés pour les fibres synthétiques ou artificielles, la moyenne étant de 6,5 p. 100. Le taux NPF moyen sur les fils est de 7,9 p. 100 pour les fils naturels et de 10,6 p. 100 pour les fils synthétiques ou artificiels. Les taux sont cependant aussi bas que 0 p. 100 pour certains cotons et aussi élevés que 13 p. 100. Pour les fils tels que la laine, les mélanges de laine, le fil de polyester/coton, et les fils synthétiques ou artificiels, les taux vont de 9 à 15 p. 100. La gamme de taux NPF applicables aux tissus va de 3,7 p. 100 pour les cotons légers à plus de 40,0 p. 100. Les taux NPF sur les tissus de coton vont de 6 à 15 p. 100. La plupart des tissus de laine de qualité sont frappés de taux très élevés, dépassant 40 p. 100 pour certains produits. De nombreux tissus synthétiques ou artificiels sont assujettis à des taux de 17 p. 100. Les taux sur les étoffes de bonneterie s'échelonnent de 8,0 à 19,5 p. 100, la moyenne étant de 14,2 p. 100. Les taux NPF sur les textiles spéciaux vont de 0 à 15 p. 100, la moyenne étant de 8,6 p. 100.

Les taux NPF des États-Unis sur les textiles couvrent une vaste fourchette et les tarifs moyens pour certains groupes de produits sont de mauvais indicateurs de la protection accordée à des produits particuliers. On ne peut dire que la structure d'ensemble est uniforme, que ce soit sur le plan de la progression des taux ou du traitement de groupes semblables de produits, sauf dans le cas des fibres synthétiques ou artificielles. Tout comme au Canada, on trouve peu de différences entre les taux applicables au niveau de la production des fils, mais une grande différence entre les taux prélevés sur les tissus.

La structure tarifaire des États-Unis diffère, comme celles de la CEE et du Japon, de celle du Canada en ce qu'on n'y trouve aucune disposition de concession autre que les drawbacks des droits normaux. Comme dans le cas du Canada et du Japon, le tarif américain comprend de nombreux taux spécifiques et composés.

Les États-Unis appliquent des dispositions tarifaires spéciales de perfectionnement passif, soit l'article 807 et l'article 807A, qui visent à encourager le recours aux composantes et aux matériaux américains, y compris les textiles. En vertu des dispositions de l'article 807, on n'impose des droits de douane que sur la valeur ajoutée par le fabricant étranger, dans le cas de vêtements fabriqués de tissus coupés aux États-Unis et importés dans ce même pays. Environ 4 p. 100 des importations de vêtements aux États-Unis y entrent en vertu de ces dispositions et l'on estime que l'exonération des droits de douane s'élève à environ 200 millions de dollars par année. L'article 807A fait partie de la *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (Loi sur le redressement économique pour le bassin des Caraïbes). En vertu de l'article 807A, on n'impose des droits que sur la valeur ajoutée à l'étranger à des vêtements fabriqués de tissus américains. Ce programme prévoit aussi un accès essentiellement libre de tout contingentement.

7. La relativité et la protection effective

Le mandat du Tribunal lui demandait «de préciser la relativité qui devrait exister à l'égard de la protection tarifaire nécessaire aux diverses étapes de la chaîne de fabrication (c'est-à-dire à partir des fibres et des fils jusqu'aux produits finis en passant par le tissu) et de formuler des recommandations à cet effet». L'on remarque aussi que «Cet élément de relativité n'existe pas dans les secteurs du textile et du vêtement; par exemple, les tarifs sur les vêtements, qui constituent le produit fini, sont à peu près les mêmes que pour bon nombre de tissus utilisés dans la fabrication de ces vêtements. On ne le trouve pas plus dans d'autres secteurs qui dépendent des matières premières textiles; dans bien des cas, le tarif sur le produit fini est en réalité moins élevé. En raison de cette structure tarifaire, les industries utilisatrices sur le marché canadien sont désavantagées au point de vue concurrence par les importations de produits finis.»

Il n'est pas facile de saisir ce que signifie la relativité des tarifs. Pour évaluer cette relativité des tarifs, il faut disposer de données détaillées sur le coût de production et sur les taux tarifaires. Nous commencerons par expliquer ce que nous entendons par «relativité des tarifs» avant de présenter nos tentatives de mesurer le degré de relativité qui existe au sein de la structure des tarifs sur les textiles et les vêtements.

La relativité des tarifs, telle que formulée dans le mandat, sous-entend une progression des taux tarifaires au fur et à mesure que les matières de base sont transformées, à chaque étape de la chaîne de production. Si l'on prélève un tarif sur les produits à la première étape de la transformation (c'est-à-dire les fibres), le tarif sur les produits de la prochaine étape (par exemple, les fils) devrait être plus élevé. Ce tarif plus élevé est nécessaire pour permettre au fabricant d'acquitter les coûts plus élevés de la fibre utilisée tout en jouissant d'une protection à l'égard de la valeur ajoutée aux fibres par le filage et aux autres procédés de fabrication du produit fini, c'est-à-dire le fil. Cette progression se poursuit jusqu'à la fabrication des produits d'utilisation finale, c'est-à-dire les vêtements, les tapis et les autres produits fabriqués à partir de textiles.

La relativité des tarifs est mesurée en calculant le taux réel de protection tarifaire (TRP) des produits dans l'ensemble de la chaîne de fabrication. Ce taux est mesuré à chaque phase de la chaîne de production. Le TRP tient compte du tarif sur les intrants achetés, du tarif sur le produit final et de la valeur ajoutée à l'étape de transformation en question. On obtient ainsi un tableau de l'apport de la protection découlant du tarif sur la production d'un fabricant à la valeur ajoutée par celui-ci, en tenant compte du tarif payé sur les intrants par le producteur.¹

Les exemples simplifiés présentés au tableau 4.5 illustrent les étapes du calcul des taux réels de protection pour deux produits, le tissu et le vêtement. On y constate comment un tissu, malgré un taux NPF nominal de 25 p. 100, peut recevoir une protection effective de 50 p. 100 supérieure (37,5 p. 100) à son taux NPF. L'on constate aussi comment un article de vêtement peut avoir un taux de protection effective inférieur à celui du tissu utilisé (25 p. 100 contre 37,5 p. 100), même si les deux jouissent du même taux NPF.

Le tableau 4.6 et le graphique 4.4 présentent le TRP à toutes les phases de la chaîne de production des textiles pour les produits fabriqués à partir de fibres synthétiques ou artificielles et de fibres naturelles, respectivement, et pour les vêtements tissés et la bonneterie. Les taux réels de protection tarifaire ont été calculés à l'aide de données sur la valeur ajoutée tirées de l'enquête du TCCE auprès des industries du textile et du vêtement.

L'actuelle structure tarifaire sur les textiles et les vêtements crée des différences considérables dans les niveaux de protection effective de certains produits. Cela vaut particulièrement dans le cas des vêtements fabriqués de tissus synthétiques ou artificiels. Le taux réel de protection tarifaire de 22,2 p. 100 est de loin inférieur au taux réel de protection tarifaire de 36,9 p. 100 sur les tissus. On observe des différences semblables dans le cas de vêtements de bonneterie et de la bonneterie. En ce qui a trait à la chaîne de production des textiles, les fils naturels jouissent d'un niveau de protection effective (30,7 p. 100) près de deux fois supérieur à celui des tissus (15,9 p. 100) ou des fils synthétiques ou artificiels (17,4 p. 100).

1. Voir le volume 2 pour plus de détails sur la notion du taux réel de protection tarifaire et les questions de mesures.

Tableau 4.5
CALCUL ILLUSTRANT LES TAUX RÉELS DE PROTECTION TARIFAIRE (TRP)

Données et étapes de calcul		Tissu	Vêtement
1)	Prix de production sans protection	40,00 \$	100,00 \$
2)	Tarif prélevé sur le produit	25 %	25 %
3)	Prix potentiel du produit avec protection [(1) X (1 + (2)/100)]	50,00 \$	125,00 \$
4)	Coût des intrants sans protection	20,00 \$	40,00 \$
5)	Tarif sur les intrants	12,5 %	25 %
6)	Coût potentiel des intrants avec protection [(4) X (1 + (5)/100)]	22,50 \$	50,00 \$
7)	Valeur ajoutée potentielle avec protection [(3) - (6)]	27,50 \$	75,00 \$
8)	Valeur ajoutée sans protection [(1) - (4)]	20,00 \$	60,00 \$
9)	Augmentation, en pourcentage, de la valeur ajoutée en raison de la protection tarifaire = Taux réel de protection tarifaire (TRP) = 100 X [(7)/(8) - 1]	37,5 %	25 %

Tableau 4.6
TAUX NPF ET TAUX RÉELS DE PROTECTION TARIFAIRE (TRP)
TEXTILES ET VÊTEMENTS, CANADA
1988

(En pourcentage)

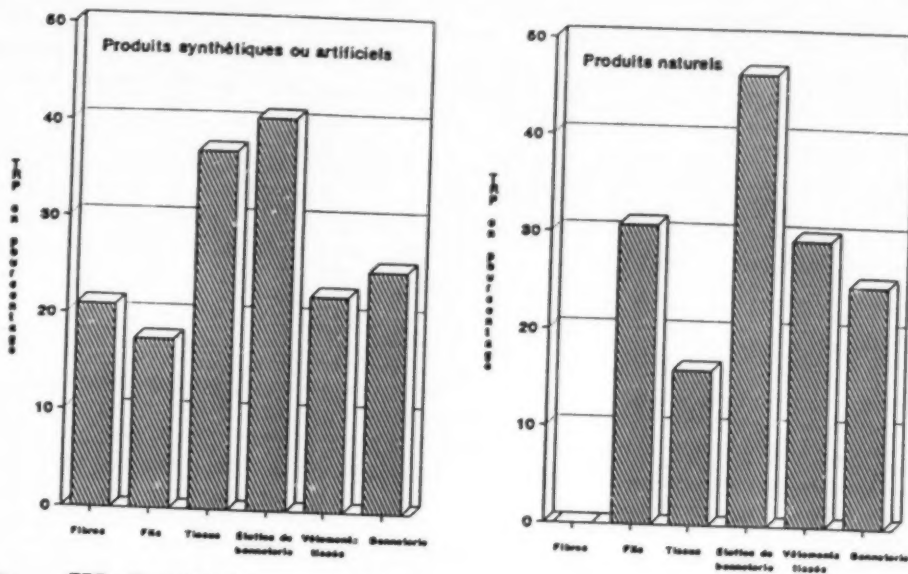
		Fibres	Fils	Tissus	Étoffes de bonneterie	Vêtements tissés	Vêtements de bonneterie
Produits synthétiques ou artificiels	Taux NPF	8,3	12,6	24,8	25,0	23,3	24,9
	TRP	20,9	17,4	36,9	40,4	22,2	24,9
Produits naturels	Taux NPF	0,2	12,3	14,2	25,0	23,3	24,9
	TRP		30,7	15,9	46,4	29,5	24,9

Nota : TRP = Taux réels de protection tarifaire.

Source : Calcul des TRP : fondé sur des données de l'Annexe I du *Tarif des douanes* du Canada et de l'enquête du TCCE auprès des industries du textile et du vêtement.

Graphique 4.4

**TAUX RÉELS DE PROTECTION TARIFAIRE (TRP)
TEXTILES ET VÊTEMENTS, CANADA
1988**



Nota : TRP = Taux réels de protection tarifaire.

Sources : Annexe I du *Tarif des douanes du Canada*.
Calcul des taux réels de protection tarifaire : fondé sur les données tirées de l'enquête du TCCE auprès de l'industrie du textile et du vêtement.

8. Les méthodes de comparaison des tarifs

Notre examen de la structure tarifaire et des types de tarifs appliqués par le Canada, les États-Unis, la CEE et le Japon nous a permis de mieux comprendre comment et dans quelle mesure les taux tarifaires diffèrent selon le type de produit. Notre prochain objectif a été de tenter d'évaluer l'ampleur des différences entre les niveaux des tarifs sur les textiles au Canada et dans les autres pays industrialisés, particulièrement aux États-Unis.

Pour comparer les tarifs, l'on fait appel à des mesures et à des approches qui permettent d'établir un rapport commun entre les tarifs canadiens et ceux d'autres pays. Le Tribunal a dû décider quelle était l'approche la plus pertinente en vue de l'élaboration d'une base pour nos recommandations. Il est facile d'observer des différences entre les tarifs à l'échelon des produits individuels, par exemple au niveau du numéro tarifaire du SH. Toutefois, une comparaison par ligne des taux tarifaires sur les 568 produits textiles qui font l'objet de notre enquête ne s'avère pas très utile pour démontrer les niveaux de protection de groupes de produits connexes. Il nous a fallu calculer les tarifs moyens sur les principaux groupes de produits textiles et pour l'ensemble des textiles afin de tirer des conclusions sur les différences entre le niveau des tarifs canadiens sur les textiles et ceux de nos principaux partenaires commerciaux industrialisés. Il ne fallait pas non plus oublier que les moyennes pouvaient occulter des facteurs extrêmes ou exceptionnels. Notre examen de la structure des niveaux tarifaires par produit nous a révélé d'importantes différences entre les traitements tarifaires sur certains produits, différences dont il nous a fallu tenir compte dans l'interprétation des taux tarifaires moyens.

Afin de calculer les tarifs moyens, il a été nécessaire de choisir des coefficients de pondération commerciale en tenant compte du fait que, toutes choses étant égales par ailleurs, plus un produit est frappé d'un tarif élevé, moins on en importera. L'exemple hypothétique qui suit illustre le besoin de pondération. L'on prélève un tarif de 10 p. 100 sur un produit X et de 40 p. 100 sur un produit Y. La moyenne simple de ces deux tarifs est de 25 p. 100. Cette moyenne serait valable si la valeur des importations de chacun des produits à chaque taux était identique. Si, toutefois, les importations du produit X s'élevaient à 40 millions de dollars et celles du produit Y à 10 millions de dollars, la moyenne de taux pondérée serait de 16 p. 100. Nous avons décidé de pondérer les taux tarifaires de chaque pays selon ses importations.

Avant de procéder à notre analyse et à notre évaluation des niveaux des tarifs, nous nous sommes penchés sur deux questions d'importance soulevées au sujet des méthodes de comparaison des tarifs lors des audiences d'octobre. On s'est tout d'abord demandé si les comparaisons devaient être fondées sur les taux NPF et, ensuite, si nous devrions tenir compte des réductions de tarifs découlant de l'ALÉ.

a) La sélection des taux

Il semblerait pertinent d'utiliser comme base de comparaison commune les taux NPF actuels de l'Annexe I prélevés sur les produits textiles par le Canada et les taux correspondants prélevés par les principaux partenaires commerciaux du Canada. L'ICT a toutefois avancé qu'il fallait tenir compte des nombreux taux de concession sur les produits d'utilisation finale figurant dans le tarif canadien. L'ICT a suggéré que nous calculions la protection moyenne en divisant la valeur des droits prélevés par la valeur du total des importations de textiles. Puisque les taux de concession sont inférieurs aux taux NPF, le taux moyen (fondé sur les droits prélevés) est inférieur au taux NPF moyen de protection.

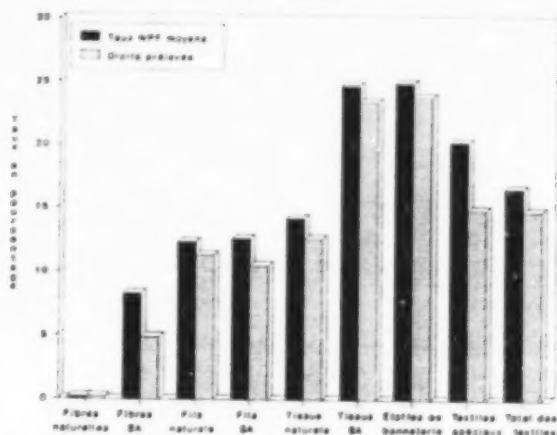
Le graphique 4.5 compare les moyennes calculées à l'aide des deux méthodes : les importations au Canada en provenance du reste du monde (sauf des États-Unis) ont servi à pondérer les calculs. Il est clair qu'il existe des différences entre les taux NPF moyens et la protection moyenne calculée en fonction des droits prélevés, particulièrement dans le cas de certains groupes de produits, tels que les fibres. Dans le cas des fibres synthétiques ou artificielles, les droits moyens versés sont inférieurs de plus de trois points de pourcentage au taux NPF moyen. Dans le cas des textiles spéciaux, l'écart dépasse les cinq points de pourcentage, tandis que pour l'ensemble des textiles, la différence est inférieure à deux points de pourcentage.

Nous ne partageons pas l'avis de l'ICT quant au recours à la moyenne des droits prélevés comme fondement de l'évaluation comparée du niveau de protection tarifaire au Canada et dans les autres pays, et ce pour deux raisons. En premier lieu, les taux de concession ont été créés, dans presque tous les cas, pour des produits qui n'étaient pas fabriqués au Canada. Puisque la plupart de ces taux sont «non consolidés», ils peuvent être retirés sans enfreindre des obligations internationales. Le cas échéant, le produit en question serait soumis à nouveau au taux NPF consolidé applicable à ce produit.

En deuxième lieu, nous avons choisi d'utiliser les taux NPF en raison des renseignements sur les pratiques commerciales que nous avons tirés des témoignages présentés lors des audiences. Ce qui compte dans le milieu des affaires, c'est le prix au débarquement franco de droits d'un produit importé quelconque comparativement au prix de gros du même produit fabriqué au pays. S'il n'y a aucun taux visant un produit, cela n'aura aucune répercussion sur le prix du produit. S'il y a un tarif, ce sera le taux actuel prélevable sur le produit dont on tiendra compte pour établir le prix et non les taux de droit moyens prélevés sur des importations de produits semblables de cette catégorie. C'est donc pour ces deux raisons que nos comparaisons sont fondées sur des taux tarifaires NPF.

Graphique 4.5

**PROTECTION TARIFAIRE CANADIENNE
TAUX NPF MOYEN PAR RAPPORT AUX DROITS PRÉLEVÉS
1988**



Nota : SA = Synthétique ou artificiel.
Pondération = Importations au Canada du reste du monde, 1988.

Sources : Statistique Canada, catalogue 65-203.
Annexe I du Tarif des douanes du Canada.

b) Devrait-on tenir compte des réductions en vertu de l'ALÉ?

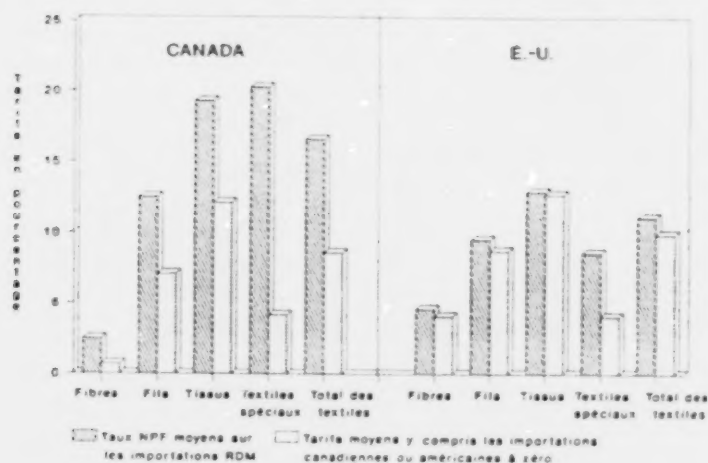
La décision de tenir compte ou non de l'ALÉ dans les comparaisons des tarifs moyens influe tant sur le choix des taux que sur la pondération des importations. L'ICT a soutenu qu'en comparant les tarifs, il était nécessaire de tenir compte du fait que, en vertu de l'ALÉ, les tarifs sur le commerce des textiles entre le Canada et les États-Unis seraient éliminés d'ici 1998.

L'ICT a soutenu que le tarif moyen prélevé par le Canada sur l'ensemble des produits textiles serait réduit de moitié une fois que les importations des États-Unis entreraient en franchise, puisque près de la moitié des importations de textiles au Canada proviennent des États-Unis. Dans le cas des États-Unis, la réduction des tarifs moyens serait beaucoup moindre puisqu'ils importent une très faible part de leurs textiles du Canada. Le graphique 4.6 illustre cette situation.

En comparant les tarifs, nous avons choisi de ne pas tenir compte des importations des États-Unis. En vertu de l'ALÉ, les tarifs sur ces importations seront éliminés complètement d'ici 1998. Si l'on tenait compte des importations des États-Unis dans nos comparaisons des tarifs moyens sur les textiles, les taux «moyens» du Canada, une fois l'ALÉ pleinement en vigueur, seraient inférieurs à ceux de la plupart des autres pays industrialisés. Par ailleurs, les tarifs du Canada sur les importations de textiles en provenance de pays tiers demeureraient plus élevés que ceux des autres pays industrialisés. De toute évidence, telle n'était pas l'intention exprimée dans le mandat qui nous a été conféré en février 1989, après le début de la mise en place de l'ALÉ. La seule interprétation raisonnable du mandat est que les importations des États-Unis devaient être exclues de nos calculs des taux NPF moyens du Canada.

Graphique 4.6

EFFETS DE L'ALÉ SUR LES TARIFS MOYENS



Nota : RDM = Reste du monde, Canada et États-Unis non compris.

Sources : Statistique Canada, catalogue 65-203 - importations de 1988.
Statistiques sur les importations : ministère du Commerce des États-Unis, 1988.
Annexe I du Tarif des douanes du Canada.

9. Les principales constatations découlant des comparaisons des tarifs

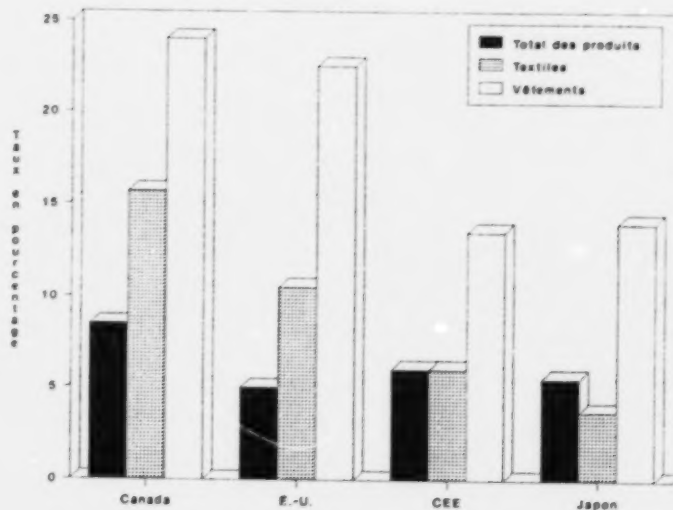
La structure des tarifs sur les textiles du Canada diffère sensiblement de celles de la CEE et du Japon. Ces dernières semblent plus méthodiques; on y remarque, en règle générale, une dispersion moindre des taux pour les principaux groupes de produits de fibres, de fils et de tissus, et moins de différenciation des taux au sein des groupes de produits semblables. La structure tarifaire des États-Unis est semblable à celle du Canada en ce qu'on y trouve une plus grande dispersion et une plus grande différenciation des taux, particulièrement dans le cas des tissus. Elle est, par contre, fort différente en ce qui a trait aux taux prélevés sur les produits fabriqués de fibres différentes. Aux États-Unis, la plupart des tissus de laine sont frappés de tarifs élevés, tandis que l'inverse est vrai au Canada. Les taux sur les tissus de coton sont faibles aux États-Unis, mais élevés au Canada.

Comme l'illustre le graphique 4.7, les taux NPF moyens imposés par les pays industrialisés sur les textiles sont élevés¹. À cet égard, le Canada et les États-Unis se démarquent non seulement parce que leurs tarifs sur les textiles sont plus élevés que ceux des autres pays industrialisés, mais aussi parce qu'ils dépassent, et de loin, les tarifs sur la plupart des autres produits. Les taux NPF moyens du Canada et des États-Unis prélevés sur les textiles sont plus du double de la moyenne de ceux prélevés sur l'ensemble des importations.

1. Les structures d'importation de la CEE et du Japon telles que réparties entre les fibres, d'une part, et les fils et les tissus, d'autre part, sont fort différentes de celles du Canada ou des États-Unis. Puisque la part des fibres, particulièrement des fibres naturelles, dans les importations de la CEE et du Japon est beaucoup plus élevée, les tarifs moyens sur les textiles prélevés par la CEE et le Japon présentés au graphique 4.7 sont relativement faibles. Les comparaisons figurant au graphique 4.8 révèlent que les tarifs moyens sur les fils, et particulièrement sur les tissus, sont, toutefois, beaucoup plus élevés que les tarifs sur l'ensemble des marchandises du graphique 4.7.

Graphique 4.7

**TAUX NPF MOYENS
TEXTILES, VÊTEMENTS ET TOTAL DES PRODUITS
CANADA, É.-U., CEE ET JAPON**



Sources : Les annexes des tarifs et les données sur les importations, *ibid.* - *Tarifs des douanes* du Canada et des États-Unis rajustés des prix f. à b. aux prix c.a.f.
L'ensemble des produits : GATT, *Les textiles et le vêtement dans l'économie mondiale*, mai 1984.

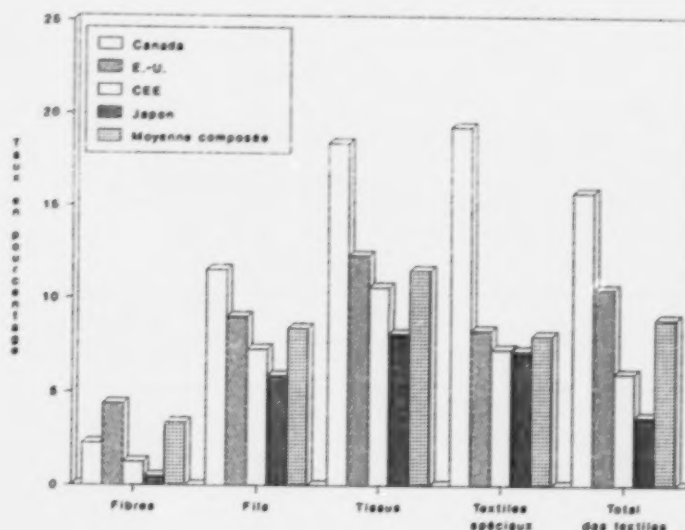
Le graphique 4.8 situe les taux NPF du Canada sur les fibres, les fils, les tissus et les vêtements dans une vaste optique internationale. La comparaison comprend le Canada, les États-Unis, la CEE et le Japon. On constate une différence marquée entre les taux NPF sur les fibres et les fils prélevés par le Canada, d'une part, et la CEE et le Japon, d'autre part, et entre les taux sur les tissus prélevés par chacun des trois. Le graphique présente aussi un taux composé pour les États-Unis, la CEE et le Japon fondé sur un rapport de 70:20:10, qui reflète approximativement la structure des importations de textiles au Canada en provenance de ces trois régions.

Les niveaux de tarifs prélevés par la CEE et le Japon sur les fibres, les fils, les tissus, les textiles spéciaux et les vêtements sont en règle générale inférieurs aux taux correspondants prélevés par le Canada et aussi par les États-Unis¹. En outre, les taux composés pour les mêmes groupes de produits sont aussi plus faibles, quoique dans une moindre mesure, que les taux NPF du Canada et des États-Unis. Les tarifs moyens du Canada sur les fils, les tissus et les textiles spéciaux sont de loin supérieurs à ceux des trois autres régions.

1. Les taux présentés dans le graphique 4.8 ont été rajustés pour tenir compte des différences dans l'évaluation douanière; le Canada et les États-Unis utilisent la valeur f. à b., tandis que le Japon et la CEE utilisent la valeur c.a.f. En rajustant les taux canadiens et américains en fonction d'une évaluation c.a.f., on constate une baisse de 0,5 à 0,7 points de pourcentage selon le produit. Les taux moyens présentés ont été, aux fins de cette comparaison, calculés en établissant un rapport entre la pondération des importations de chaque pays et chaque sous-position à six chiffres du SH. Les taux réels calculés dans le graphique 4.8 sont présentés dans le volume 2 du rapport.

Graphique 4.8

**TAUX NPF MOYENS SUR LES TEXTILES
CANADA, É.-U., CEE ET JAPON
1988**



Nota : Moyenne composée = É.-U., CEE et Japon dans un ratio 70:20:10.

Sources : Les annexes des tarifs et les données sur les importations, op. cit. *Tarifs des douanes* du Canada et des États-Unis rajustés des prix f. à b. aux prix c.a.f.

La prochaine comparaison porte exclusivement sur les taux NPF moyens sur les textiles au Canada et aux États-Unis. Elle présente les taux NPF moyens prélevés sur les 568 numéros tarifaires du SH visés par cette enquête¹. Le graphique 4.9 présente les taux NPF moyens pour huit groupes de produits et l'ensemble des importations de textiles. Le tableau 4.7 présente les taux moyens actuels correspondants². Le taux NPF moyen du Canada sur les textiles en 1988 est de 16,6 p. 100. Le taux correspondant pour les États-Unis est de 11,1 p. 100.

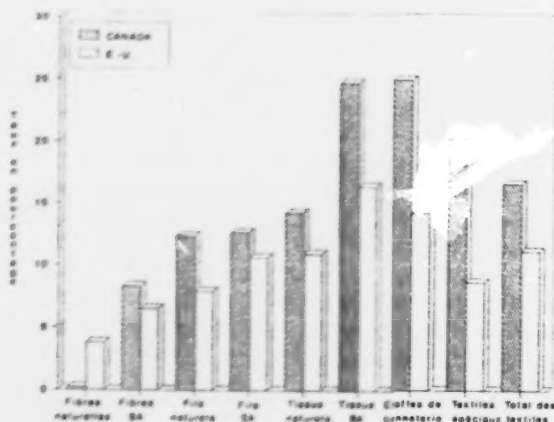
Ce sont les taux beaucoup plus élevés sur les textiles spéciaux, les étoffes de bonneterie et les tissus synthétiques ou artificiels qui expliquent le taux NPF moyen plus élevé du Canada. L'écart entre les taux sur les fils prélevés par les deux pays est beaucoup plus faible. Dans le cas des fibres, les taux moyens canadiens sont de loin inférieurs à ceux des États-Unis.

1. Ils comprennent tous les produits textiles, tels que définis dans le chapitre II ci-dessus, sauf certaines exceptions qui représentent des importations d'une valeur d'environ 100 millions de dollars en 1988, comparativement à des importations d'une valeur de 1 140 millions de dollars relativement aux 568 numéros tarifaires du SH. On trouvera la liste complète des produits dans le volume 2 de ce rapport, mais les principaux groupes de produits sont la ouate, la ficelle et le cordage, et les revêtements pour sol et pour murs. Ces produits n'ont pas été considérés comme des fibres, des fils ou des tissus, ni comme des produits utilisés pour une transformation subséquente ou dans le cadre d'activités manufacturières.

2. Les moyennes sont calculées en fonction des importations de chaque pays en provenance de pays tiers.

Graphique 4.9

**TAUX NPF MOYENS
CANADA-É.-U.
1988**



Nota : SA = Synthétique ou artificiel.

Sources : Statistiques Canada, catalogue 65-203.
Statistiques sur les importations : ministère du Commerce des États-Unis, 1988.
Annexe I du Tarif des douanes du Canada.
Tarif des douanes des États-Unis.

Tableau 4.7

**TAUX NPF MOYENS
CANADA-É.-U.
1988⁽¹⁾**

(En pourcentage)

Groupe de produits	Canada	É.-U.
Fibres : naturelles	0,2	3,8
synthétiques ou artificielles	8,3	6,5
total partiel	2,5	4,6
Fils : naturels	12,3	7,9
synthétiques ou artificiels	12,6	10,6
total partiel	12,5	9,5
Tissus : naturels	14,2	10,9
synthétiques ou artificiels	24,8	16,4
total partiel	19,0	12,9
Étoffes de bonneterie	25,0	14,2
Textiles spéciaux	20,3	8,6
Total des textiles	16,6	11,1

Nota : (1) On trouvera dans le volume 2 un tableau des taux NPF moyens calculés en fonction des importations du reste du monde pour les huit premiers mois de 1989. Il y a relativement peu de différence entre les tarifs moyens de certains groupes de produits. Pour le total des textiles, la moyenne canadienne est de 16,3 p. 100 et la moyenne américaine est de 11,1 p. 100.

Sources : Statistique Canada, catalogue 65-203. Annexe I du Tarif des douanes du Canada. Statistiques sur les importations : ministère du Commerce des États-Unis, 1988. Tarif des douanes des États-Unis.

Ces résultats de moyennes dissimulent certaines différences entre les taux, que nous avons observées lors de notre comparaison des structures des tarifs sur les textiles du Canada et des États-Unis. Les fibres naturelles entrent au Canada en franchise, tandis que les fibres synthétiques ou artificielles sont frappées d'un taux de 8,5 p. 100. Aux États-Unis, la plupart des fibres, qu'elles soient naturelles ou synthétiques ou artificielles, sont frappées de taux de 3,9 à 6,5 p. 100. De plus, les taux moyens sur les tissus naturels masquent d'importants écarts entre les tarifs du Canada et des États-Unis. Les tarifs américains sur la plupart des tissus de laine sont près du triple de ceux du Canada, tandis que les tarifs canadiens sur les tissus de coton sont plus élevés que ceux des États-Unis.

À cet égard, il convient de signaler que 451 des 568 numéros tarifaires utilisés pour calculer les moyennes présentées au tableau 4.7 sont frappés de taux NPF plus élevés que ceux des États-Unis. Les importations canadiennes en provenance du reste du monde sous ces numéros tarifaires se sont élevées, en 1988, à 850 millions de dollars.

CHAPITRE V

LES OPTIONS DE RÉDUCTION DES TARIFS PROPOSÉES LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES

1. Introduction

Dans le cadre de nos démarches en vue de formuler nos recommandations sur les tarifs, nous avons demandé aux intéressés de nous faire part de leurs préférences quant à la structure et au niveau des tarifs sur les textiles, et au rythme auquel devraient s'opérer la réduction des tarifs. Nous avons aussi cherché la réaction des intéressés aux méthodes d'analyse pour l'évaluation des effets économiques des réductions tarifaires.

Le Tribunal a demandé à son personnel de la recherche de formuler des options indicatives de réduction des tarifs aux fins d'étude et de discussion durant l'audience d'octobre. Les diverses options ont été formulées en fonction des comparaisons des tarifs à l'aide des méthodes présentées au chapitre précédent. Elles sont plus particulièrement fondées sur les taux NPF moyens pondérés en fonction des importations de pays tiers. Ni les droits de douane moyens sur l'ensemble des importations, ni les effets commerciaux de l'ALÉ n'ont été retenus dans l'évaluation des différences entre les niveaux tarifaires du Canada, des États-Unis, de la CEE et du Japon.

Les options proposées par le personnel de la recherche fixaient les tarifs canadiens à peu près au même niveau que ceux des États-Unis et des autres pays industrialisés. Pour atteindre les niveaux de tarifs américains sur les textiles, il faudrait en moyenne réduire les taux NPF d'environ le tiers; il faudrait effectuer des réductions encore plus importantes pour atteindre les niveaux tarifaires de nos principaux partenaires commerciaux.

Les options présentées aux intéressés proposaient aussi différents échéanciers pour la mise en oeuvre progressive de la réduction. Trois différents calendriers ont été mis au point non seulement dans le but de pressentir la réaction des intéressés au rythme accéléré ou ralenti de la réduction, mais aussi dans le cadre de l'évaluation des effets économiques ainsi que des avantages et coûts.

Nous avons retenu les services de consultants pour les évaluations économiques. Informetrica Limited a réalisé une étude économétrique des effets de la réduction des tarifs sur les prix, la production et l'emploi. Abt Associates of Canada a analysé les avantages et les coûts de la réduction des tarifs. Le professeur Tim Hazledine a assuré le contrôle de la qualité et agi en tant que conseiller. Les études ont été présentées aux intéressés lors de l'audience d'octobre afin de recueillir leurs commentaires, tant sur les résultats que sur les méthodes employées.

2. Les options indicatives de réduction des tarifs

Plusieurs approches différentes de la réduction des tarifs sur les textiles ont été considérées lors de l'audience d'octobre. Les intéressés se sont surtout penchés sur deux options de base présentées, à titre indicatif seulement, par le personnel du Tribunal.

L'option A est fondée sur une comparaison détaillée (par ligne tarifaire) des tarifs canadiens et américains. Selon cette option, les tarifs canadiens sur les produits textiles qui étaient plus élevés que les tarifs équivalents aux États-Unis seraient ramenés à des niveaux américains. Cette option réduirait la moyenne des taux NPF canadiens d'environ le tiers. L'option A donnerait lieu à un taux NPF moyen canadien légèrement inférieur au taux

américain. On obtiendrait ainsi une structure très semblable à celle des États-Unis, exception faite des tarifs sur les fibres naturelles et les tissus de laine. Pour certains numéros tarifaires, les réductions seraient de plus de 50 p. 100.

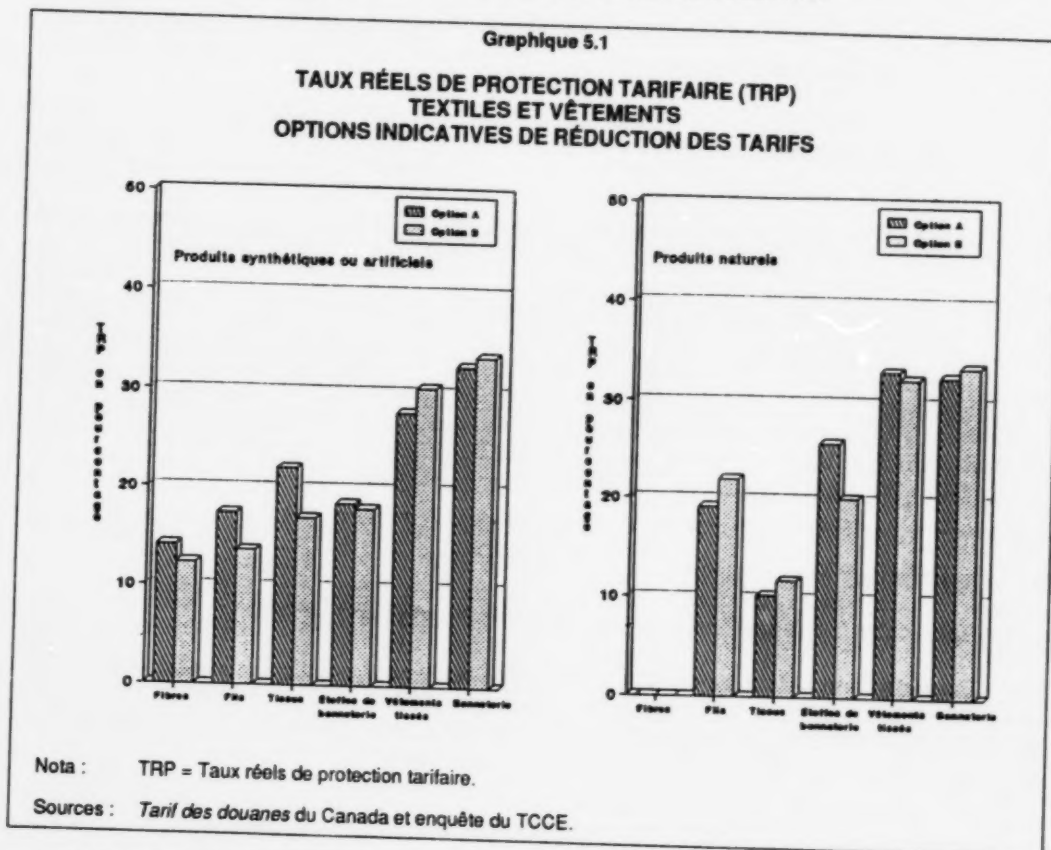
L'option B s'appuie sur deux considérations différentes. Il s'agissait tout d'abord de doter la structure tarifaire d'une gradation fondamentale des taux s'appliquant à tous les produits semblables. De ce fait, on répondrait à la demande du ministre voulant que le Tribunal tienne compte du niveau de protection effective d'un bout à l'autre de la chaîne de fabrication, des fibres jusqu'aux vêtements complétés. Pour fixer les niveaux tarifaires dans le cadre de l'option B, le personnel de la recherche a choisi des taux qui se rapprochaient des taux NPF moyens non seulement aux États-Unis, mais aussi dans la CEE et au Japon. La moyenne composée des taux NPF touchant les groupes de produits textiles de base aux États-Unis, dans la CEE et au Japon offrait un point de référence pour le choix des niveaux tarifaires.

Cette deuxième option a résulté en l'option d'une structure tarifaire simple qui verrait les fibres, les fils, les tissus et les étoffes de bonneterie assujettis à des tarifs maximums de 5, 9 et 13 p. 100, respectivement. Le taux maximum de 13 p. 100 touchant les tissus s'appliquerait aussi aux textiles spéciaux. Cette structure tarifaire simple aurait pour effet de réduire, d'environ 36 p. 100, les taux NPF moyens au Canada. La plupart des tarifs canadiens passeraient sous le niveau de ceux des États-Unis.

Le tableau 5.1 compare l'effet des options A et B sur les taux NPF moyens sur les principaux groupes de produits textiles.

Tableau 5.1 OPTIONS INDICATIVES DE RÉDUCTION DES TARIFS (En pourcentage)				
Groupe de produits	Tarif canadien actuel	Option A : Le plus bas des tarifs, du Canada ou des É.-U.	Option B : Structure tarifaire simple (5-9-13)	Tarif des É.-U.
Fibres : naturelles	0,2	0,1	0,1	3,8
synthétiques ou artificielles	8,3	5,6	4,9	6,5
total partiel	2,5	1,7	1,5	4,6
Fils : naturels	12,3	7,7	8,8	7,9
synthétiques ou artificiels	12,6	11,2	9,0	10,6
total partiel	12,5	10,2	8,9	9,5
Tissus : naturels	14,2	9,0	10,4	10,9
synthétiques ou artificiels	24,8	16,7	13,0	16,4
total partiel	19,0	12,5	11,6	12,9
Étoffes de bonneterie	25,0	14,4	13,0	14,2
Textiles spéciaux	20,3	7,5	12,0	8,6
Total des textiles	16,6	11,0	10,3	11,1
Nota : Les taux NPF moyens actuels, au Canada et aux États-Unis, sont tirés du tableau 4.7. Les taux selon les options A et B sont des moyennes pondérées de taux qui s'appliqueraient à des numéros tarifaires individuels en vertu des options A et B.				

Le graphique 5.1 illustre l'effet que chaque option aurait sur les taux de protection tarifaire effective au cours de la chaîne de production des textiles et dans l'industrie du vêtement. La structure simple permettrait une protection effective plus uniforme d'un bout à l'autre de la chaîne de production, sauf dans le cas des fils naturels.



Trois calendriers différents de mise en oeuvre ont été envisagés durant l'audience d'octobre. Le premier prévoyait la pleine réduction des tarifs sur les textiles à compter du 1^{er} avril 1990. Selon la deuxième approche, les réductions tarifaires seraient réparties également en dix annuités, toujours à compter du 1^{er} avril 1990. Selon la troisième proposition, les réductions seraient concentrées en fin de période; aucune ne surviendrait avant le 1^{er} avril 1994; les réductions s'effectueraient par la suite en cinq annuités égales.

3. La réaction des Intéressés aux options indicatives de réduction des tarifs

Au cours de l'audience d'octobre, les intéressés ont émis de nombreux commentaires tant sur le niveau que sur la rapidité d'exécution des options de réductions des tarifs.

L'ICT a continué à mettre en doute le besoin de toute réduction tarifaire. À son avis, aucune analyse ne permettait de conclure que les tarifs canadiens sur les textiles étaient plus élevés que ceux des autres pays industrialisés, en particulier les États-Unis. Ses commentaires sur les options indicatives de réduction des tarifs portaient principalement sur l'option A, selon laquelle un tarif canadien serait remplacé par un tarif des É.-U. si ce dernier était moindre que le tarif correspondant au Canada. L'ITC a souligné que cette

approche réduirait le tarif moyen sur les textiles à un niveau inférieur à celui des États-Unis. De plus, l'ICT a fait remarquer que l'adoption d'une telle approche équivaldrait à remplacer la structure tarifaire canadienne sur les textiles par celle des États-Unis. Par exemple, l'avocat de Dominion Textile Inc. a noté que la structure des États-Unis établit des tarifs différents pour des produits tels que les tissus de coton légers et lourds. Ce genre de distinction, qui n'existe pas actuellement dans la structure tarifaire canadienne, porterait atteinte à l'industrie canadienne.

En général, l'industrie du vêtement a manifesté une préférence générale envers l'option B. L'industrie du textile a fait remarquer que les réductions tarifaires qu'entraînerait l'option B seraient encore plus considérables que celles de l'option A.

Quant au calendrier, l'industrie du vêtement favorisait une réduction immédiate des tarifs sur les textiles, bien qu'elle ait été prête à envisager une mise en oeuvre sur une période allant jusqu'à cinq ans. L'industrie du textile, tout en continuant de manifester son opposition à toute réduction tarifaire, a exprimé son opinion bien sentie voulant que, s'il devait y avoir des réductions, leur mise en oeuvre devrait être retardée aussi longtemps que possible. À cet égard, l'industrie du textile a souligné que l'option selon laquelle les réductions seraient «concentrées en fin de période», c'est-à-dire dans la deuxième moitié des années 1990, accorderait plus de temps à l'industrie pour s'adapter aux réductions en vertu de l'ALÉ et lui permettrait aussi de tenir compte des réductions tarifaires dans le cadre des NCM ainsi que de tout assouplissement de l'AMF.

4. L'évaluation économique

a) L'estimation des effets sur les prix, la production et l'emploi

Une réduction des tarifs sur les textiles entraînerait une série de réactions au niveau des prix, des achats et de la production. Les changements surviendraient tout au long de la chaîne textile, partant des producteurs de textiles et allant jusqu'aux consommateurs des produits d'utilisation finale qui contiennent des textiles.

L'analyse économique réalisée par notre personnel et nos consultants visait à nous aider à mesurer les réactions de l'industrie du textile et des industries utilisatrices canadiennes ainsi que des consommateurs à la réduction des tarifs sur les textiles. Nous espérons trouver des réponses aux questions suivantes qui pourraient nous intéresser au cours de l'enquête :

- Dans quelle mesure les manufacturiers de textiles canadiens diminueraient-ils leurs prix et réduiraient-ils leurs coûts pour conserver leur part du marché et maintenir les marges bénéficiaires?
- Dans quelle mesure la réduction des tarifs sur les textiles entraînerait-elle une réduction des coûts pour les industries «utilisatrices» qui fabriquent des produits comme des vêtements et des meubles?
- Dans quelle mesure la réduction des tarifs entraînerait-elle des réductions des prix au détail pour les consommateurs?
- Quel effet les changements dans les prix et l'approvisionnement auraient-ils sur l'emploi, la rentabilité et la position concurrentielle des manufacturiers de textiles?

- Comment les avantages et les coûts globaux seraient-ils répartis au sein de l'économie canadienne et dans les régions productrices de textiles?

b) Les résultats

Deux modèles différents ont été préparés et utilisés pour évaluer les répercussions économiques d'une réduction des tarifs sur les textiles. Le premier, un modèle économétrique¹ portant sur 10 industries, était fondé sur des données rétrospectives annuelles portant sur la période de 1961 à 1985; le second, un modèle avantages-coûts², visait à évaluer les avantages et les coûts qui pourraient découler de toute réduction présumée des tarifs.

Les deux modèles ont servi à estimer les répercussions économiques des deux options indicatives de réduction des tarifs décrites ci-dessus. L'effet économique présumé d'une réduction des tarifs constitue la différence entre la projection du modèle, avec et sans la réduction des tarifs (c'est-à-dire le cas de référence). Cette méthode évalue directement les effets d'une réduction des tarifs, si les autres facteurs demeurent constants. En vertu de cette méthode, les caractéristiques du cas de référence n'influent pas sur les effets présumés de l'option tarifaire. Le tableau 5.2 présente les résultats types quant à la production, à l'emploi et aux prix de vente dans trois groupes d'industries.

Tableau 5.2						
COMPARAISON DES CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES CUMULATIFS D'ICI L'AN 2000 DÉCOULANT DES OPTIONS INDICATIVES DE RÉDUCTION DES TARIFS						
	(Écart par rapport au cas de référence, en pourcentage)					
	Production		Emploi		Prix	
	A	B	A	B	A	B
Industrie du textile	-1,9	-2,4	-2,2	-2,8	-0,6	-0,6
Industrie du vêtement	0,1	0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,2
Autres industries utilisatrices	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,0	-0,1

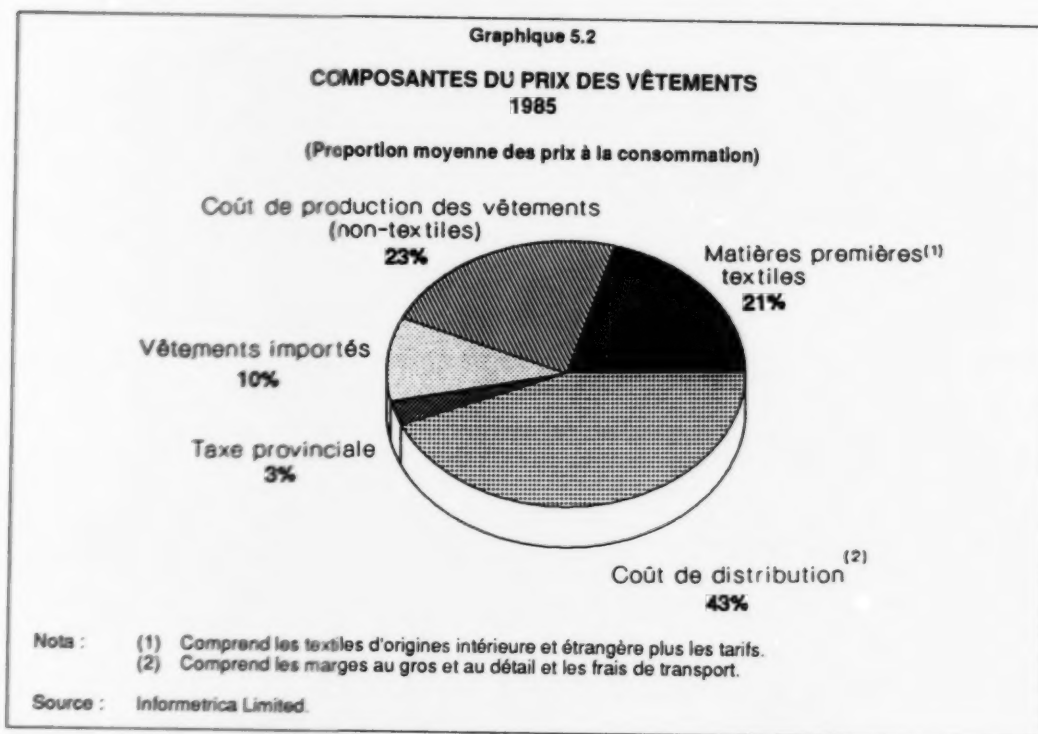
Nota :

- 1) L'option A est une réduction des taux NPF sur les textiles visant les importations du reste du monde de l'ordre de 33 p. 100, en moyenne.
- 2) L'option B est une réduction des tarifs NPF sur les textiles visant les importations du reste du monde de l'ordre de 36 p. 100, en moyenne.
- 3) Dans les deux cas, les réductions sont appliquées progressivement sur une période de 10 ans commençant en 1990.
- 4) Le changement économique est la différence entre les projections des deux modèles, une avec et une sans réduction des tarifs.

Source : Informetrica Limited.

1. Informetrica Limited, *Les effets des réductions tarifaires sur les industries du textile et les industries utilisatrices de textile : une étude économétrique*, préparé pour le TCCE, octobre 1989.
2. Abt Associates of Canada, *Évaluation des coûts et avantages de la réduction des tarifs dans l'industrie canadienne du textile*, octobre 1989.

Exprimés en effets précis, les changements de prix paraissent relativement modestes compte tenu de l'importance des changements proposés aux taux tarifaires. En général, cet assouplissement du transfert de l'ampleur des réductions tarifaires est fonction de la part relativement modeste des matières textiles fabriquées au pays et importées dans le prix final de nombreux produits textiles. Le graphique 5.2 illustre, à titre d'exemple, les parties principales d'un dollar déboursé par le consommateur à l'achat d'un vêtement. Le coût des textiles canadiens et importés, comprenant les tarifs, représentait en moyenne près de 20 cents par dollar dépensé par le consommateur sur les vêtements en 1985. Le tarif représente, pour sa part, moins de un dixième de un pourcent.



Sur le plan de la production, la baisse dans l'industrie du textile est beaucoup plus considérable que la hausse dans l'industrie du vêtement et les autres industries utilisatrices. Cet écart s'explique principalement par la différence dans l'ampleur des baisses de prix dont profiteraient les acheteurs de textiles de base et celles dont jouiraient les acheteurs de marchandises de consommation, et les différences de sensibilité aux prix dans chaque marché. L'importance des baisses de prix et la sensibilité de la demande au changement des prix semblent plus prononcées dans les industries du textile que dans les industries du vêtement et les autres industries utilisatrices.

1) Le point de vue de l'industrie

La critique du modèle économétrique présentée par les avocats de l'industrie du textile portait sur les lacunes et les contraintes structurelles de la capacité de prédiction du modèle. La principale critique portait sur l'absence des investissements dans le modèle économétrique et, en particulier, sur l'incapacité du modèle de tenir compte du retrait des producteurs de textiles de l'industrie ou, à tout le moins, de la production au Canada en réaction aux réductions tarifaires. Une deuxième critique générale portait sur l'utilisation

de données rétrospectives pour prédire des changements touchant une période dans l'avenir qui sera considérablement différente du passé.

II) Le point de vue du Tribunal

Certaines des observations de l'industrie du textile concernant les limites des modèles économétriques sont valables. Toutefois, nous estimons raisonnable la simulation des effets de la réduction des tarifs sur la demande et les prix, illustrée par le modèle. Certes, il est difficile d'intégrer les investissements au modèle parce qu'ils ont tendance à être «irréguliers» et sensibles à des facteurs de confiance. Mais le climat des investissements dépend vraisemblablement d'un ensemble de facteurs commerciaux et politiques, et non pas simplement de l'évolution des tarifs. Il semble raisonnable de s'attendre à ce que les investissements de l'industrie du textile continuent d'augmenter durant cette période, bien que le léger ralentissement dans la croissance de l'industrie du textile engendré par la réduction des tarifs ralentira probablement plus la cadence de la croissance des investissements que si les tarifs n'étaient pas réduits.

Le Tribunal fait remarquer que les modèles économétriques font normalement appel aux données rétrospectives dans le but d'évaluer le comportement futur. Les résultats sont habituellement bons dans la mesure où des événements inattendus n'occasionnent pas de grave rupture structurelle dans les modes de comportement. Il est improbable que les réductions tarifaires modestes proposées dans les modèles, particulièrement si elles sont introduites progressivement sur plusieurs années, donnent lieu à de brusques changements de comportement.

Malgré les critiques formulées, le Tribunal a conclu que le modèle présentait des estimations raisonnables de l'orientation et de l'ampleur des changements dans la production, l'emploi et les prix engendrés par les options indicatives de réduction des tarifs de douane.

c) Les avantages et les coûts

Le cadre d'analyse avantages-coûts mis au point par Abt Associates of Canada à l'intention du TCCE a servi à évaluer chacun des éléments des avantages et des coûts découlant d'un ensemble présumé de réduction des tarifs sur les textiles. L'estimation des élasticités, des prix, de la demande et de l'évolution de l'emploi fourni par le modèle économétrique d'Informetrica Limited constituent des données essentielles de l'évaluation des avantages et des coûts.

Les avantages inclus dans cette évaluation sont les bénéfices aux consommateurs découlant d'une réduction des prix, moins le changement net de tout rendement du capital «supérieur à la normale» dans l'industrie du textile et les industries utilisatrices, moins la perte nette des recettes douanières du gouvernement. On a présumé un ensemble d'avantages en fonction de trois hypothèses différentes d'évolution des prix dans l'industrie au pays découlant de la réduction des tarifs sur les textiles.

Les coûts inclus dans cette évaluation sont les coûts d'ajustement nets pour les travailleurs découlant de la baisse du niveau de l'emploi dans les industries directement touchées par la diminution des niveaux tarifaires. Les données rétrospectives sur la mobilité de la main-d'oeuvre au sein de l'industrie du textile et en dehors de cette industrie ont servi à élaborer des hypothèses sur le rythme auquel les travailleurs du textile en Ontario et au Québec trouveraient de nouveaux emplois. L'hypothèse voulant que l'adaptation se fasse rapidement en Ontario et plus lentement au Québec a été retenue. Plus de 90 p. 100 de l'ensemble des emplois de l'industrie se trouvent dans ces deux provinces. Les coûts ont été calculés sur une base privée (par travailleur) et sociale (comprenant tous les secteurs de l'économie).

Le profil complet des avantages et des coûts futurs a été présenté sous la forme d'une seule «valeur actualisée» par le biais d'un taux d'actualisation, normalement appelé coût d'option collectif du capital. Un taux d'actualisation réel de 7,5 p. 100 (c'est-à-dire après avoir compensé les effets de l'inflation) a été retenu, conformément à la norme dans le domaine de l'analyse avantages-coûts. Des évaluations portant sur la mise en oeuvre des deux options tarifaires indicatives, sur 10 ans, font l'objet du tableau 5.3. Dans les deux cas, les avantages dépassent sensiblement les coûts.

Tableau 5.3 AVANTAGES NETS DES RÉDUCTIONS TARIFAIRES INDICATIVES (En millions de dollars de 1989)		
	Option A	Option B
Avantage pour le consommateur sur les importations RDM	308,3	391,6
Perte de recettes douanières sur les importations RDM	-218,9	-282,8
Perte de recettes douanières sur les importations des É.-U.	-5,4	-6,6
Avantages de bien-être nets	84,0	102,2
Coûts d'adaptation sociale	6,0	7,4
Avantages nets sans évolution des prix intérieurs	78,0	94,8
Addendum :		
Avantages nets avec évolution des prix intérieurs		
i) Perte de bénéfices	52,8	61,8
ii) Économie des coûts	276,1	350,1
Nota : 1) L'option A représente une réduction des taux NPF sur les textiles visant les importations du reste du monde de 33 p. 100, en moyenne. 2) L'option B représente une réduction des taux NPF sur les textiles visant les importations du reste du monde de 36 p. 100, en moyenne. 3) Dans les deux options, il est présumé que les réductions s'appliquent progressivement sur une période de 10 ans, à compter de 1990. 4) Les avantages nets sont les valeurs nettes actualisées pour la période de 1990 à 2005. 5) Les estimations portant sur les éléments des avantages nets touchant les cas donnant lieu à une évolution des prix intérieurs ne figurent pas dans ce tableau. RDM = Le reste du monde, le Canada et les États-Unis, non compris. Source : Abt Associates of Canada.		

1) Le point de vue de l'industrie

Les avocats de l'industrie du textile ont critiqué le cadre d'analyse des avantages et coûts. Ils lui reprochaient de sous-estimer les coûts et de surestimer les avantages possibles d'une réduction des tarifs sur les textiles. En ce qui a trait à l'évaluation des coûts, ils ont soutenu que les données sur la mobilité des travailleurs (taux de roulement de la main-d'oeuvre) étaient périmées et portaient sur une période, au début des années 1980, durant laquelle la récession était susceptible d'avoir faussé les données à la hausse. Ils ont aussi critiqué la méthodologie en alléguant qu'elle était trop restreinte dans sa mesure des coûts découlant du chômage : elle ne tenait pas compte de l'effet de la perte des avantages parasalariaux des employés, de l'augmentation du stress mental et de l'angoisse, et de l'effet de l'augmentation du chômage sur certaines collectivités, en particulier les petites localités. Enfin, ils ont reproché à l'analyse d'avoir d'emblée omis d'estimer les différences entre les coûts imposés aux diverses provinces par la réduction des tarifs. Quant aux avantages, ils

ont soutenu que l'hypothèse voulant que l'industrie du textile trouve des façons de rationaliser son procédé de production était trop optimiste. En plus, les représentants de l'industrie du textile ont fait valoir que les avantages découlant d'une réduction des tarifs seraient très faibles à cause d'une faible baisse des prix des vêtements pour les consommateurs allée à la sensibilité relativement faible de ces derniers au prix des vêtements.

II) Le point de vue du Tribunal

Malgré les arguments présentés par l'industrie du textile, le Tribunal considère que la méthodologie offre une bonne indication de l'importance relative des avantages et des coûts susceptibles d'être engendrés par la réduction des tarifs sur les textiles. En ce qui a trait à l'évaluation des coûts, les données rétrospectives justifient le recours, à tout le moins à un taux de rotation moyen de la main-d'oeuvre manufacturière dans l'industrie du textile, malgré le manque de données à jour. Toutefois, on aurait pu améliorer la méthodologie en ajoutant une évaluation des pertes non salariales touchant les particuliers et les collectivités, résultant d'une baisse de l'emploi.

Les reproches faits à la méthodologie concernant les avantages étaient moins convaincants. Il est vrai que l'étude faisait état d'une hypothèse plus optimiste concernant la réalisation d'économies dans le procédé de production résultant de la réduction des tarifs, bien qu'elles n'aient pas constitué l'argument principal présenté lors des audiences. Il est peut-être trop optimiste de penser que toutes les réductions tarifaires s'accompagneraient d'économies compensatrices dans l'industrie du textile, mais il serait trop pessimiste de présumer que les économies sont impossibles. De plus, bien que la baisse du prix au détail de tel ou tel article est peut-être faible, l'accumulation de ces avantages équivaut à un gain considérable pour le pays dans son ensemble.

CHAPITRE VI

LES RÉDUCTIONS TARIFAIRES RECOMMANDÉES

1. Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons nos recommandations quant à l'importance, au calendrier et au rythme des réductions tarifaires sur les textiles du Canada. Nous étudions aussi la question à savoir si aucun produit devrait être exempté des réductions tarifaires. En dernier lieu, nous étudions un nombre de demandes au sujet de produits spécifiques, demandes soumises au Tribunal en vue d'accélération ou d'élimination tarifaire.

Nous avons étudié les témoignages recueillis lors des audiences des mois de juin et d'octobre et les travaux de recherche réalisés par notre personnel et les consultants. L'audience d'octobre nous a aidés à comprendre comment il convenait de comparer les tarifs des divers pays. Cette audience a également influencé notre perception des options indicatives de réduction des tarifs présentées par le personnel de la recherche.

Nous avons examiné attentivement les propos recueillis en octobre et envisagé diverses solutions aux principaux problèmes qui nous avaient alors été exposés concernant la structure des tarifs, le niveau des taux et le rythme de mise en oeuvre.

2. Les taux et la structure tarifaires

a) Nos recommandations

Le Tribunal recommande que le Canada passe à une structure tarifaire plus simple sur les textiles et qui accuserait des tarifs maximums sur les fibres, les fils et les tissus :

- | | |
|-----------------------------------|-----------|
| • fibres | 5 p. 100 |
| • fils | 10 p. 100 |
| • tissus et étoffes de bonneterie | 16 p. 100 |

Nous proposons de réduire d'un tiers les taux en vigueur sur les textiles spéciaux.

La mise en application de cette structure plus simple permettrait de réduire les tarifs sur la plupart des produits textiles naturels, synthétiques ou artificiels, incluant les étoffes de bonneterie. Le recours à cette structure entraînerait une réduction des taux sur environ 451 numéros tarifaires du SH. Les taux resteraient les mêmes sur 117 autres numéros tarifaires, incluant la plupart des tissus confectionnés à partir de fibres naturelles. Pour les textiles spéciaux, la réduction d'un tiers que nous proposons est légèrement inférieure à celle qui vise la majorité des tissus. Les recommandations, par ligne tarifaire, pour les numéros tarifaires de l'Annexe I du SH assujettis à un taux NPF sont énumérées dans le volume 2 de ce rapport.

b) La raison d'être

En comparant les tarifs sur les textiles, nous avons découvert que les taux NPF canadiens sur les textiles sont généralement plus élevés que ceux des États-Unis, de la CEE et du Japon. Des comparaisons de la structure et des niveaux tarifaires n'a cependant pas suffi à préciser avec suffisamment d'exactitude la modalité selon laquelle les tarifs devaient être rajustés. Les structures tarifaires des textiles de la CEE et du Japon sont plus cohérentes que celles des États-Unis ou du Canada. À l'intérieur de chacune des trois grandes étapes de la chaîne de production textile, les taux sont moins dispersés et il existe une échelle de gradation des taux qui va des fibres aux tissus. Chaque situation présente cependant certaines anomalies. Par exemple, les taux sur les étoffes en laine sont relativement élevés au sein de la CEE, tandis qu'au Japon, on retrouve de nombreux taux composés.

La structure tarifaire des États-Unis n'offrirait pas non plus un bon modèle. Elle présente, pour plusieurs produits, d'importantes anomalies qui diffèrent de celles que l'on retrouve dans la structure tarifaire canadienne. À l'instar de l'ICT, nous reconnaissons que l'adoption de la structure tarifaire américaine par le Canada comporte certains risques. Nous sommes également d'accord avec l'ICT qu'en fixant de nouveaux taux sur les textiles au Canada, il est logique de se fonder principalement sur les tarifs généraux moyens en vigueur aux États-Unis. Ce pays est le principal partenaire commercial du Canada. Dans les années à venir, la concurrence sur le marché nord-américain deviendra un facteur déterminant du développement de l'industrie canadienne du textile et des industries utilisatrices des textiles. Le fait de tenir compte des tarifs américains moyens sur les textiles ne saurait cependant vouloir dire que les taux sur certains produits textiles ne peuvent être inférieurs à ceux des États-Unis. Cela ne doit pas non plus signifier que tous les tarifs canadiens qui sont supérieurs à ceux des États-Unis doivent être réduits. Si nous partions d'un tel principe, il deviendrait difficile d'élaborer une structure tarifaire sur les textiles qui soit mieux adaptée au contexte canadien.

Les structures tarifaires sur les textiles des États-Unis, de la CEE et du Japon ne fournissent pas des modèles convenables, pas plus d'ailleurs que la structure canadienne actuelle. Cette dernière présente plusieurs anomalies qui entraînent l'application de taux différents à des produits semblables ou interchangeables. La structure tarifaire canadienne sur les textiles est particulièrement complexe. Personne ne nous a dit, et notre propre étude des tarifs canadiens sur les textiles ne nous a pas permis de le découvrir, pourquoi ou comment ils en sont venus à la structure actuelle. Des produits semblables, particulièrement des fibres et des tissus, sont assujettis à de nombreux taux différents. Par contre, les tarifs sont à peu près les mêmes pour la plupart des fils. La structure actuelle comprend aussi des droits spécifiques et des droits composés. Elle se caractérise également par des niveaux inégaux de protection relative au cours des principales étapes de la production des textiles et entre l'industrie du textile et les industries utilisatrices. C'est pour ces raisons que nous avons rejeté l'idée d'une réduction proportionnelle des taux actuels, qui ne ferait que reproduire la structure tarifaire sur les textiles déjà en vigueur.

L'étude des autres facteurs, et particulièrement la comparaison que nous avons établie entre les LVE au Canada et aux États-Unis, a influencé nos recommandations. Il est extrêmement difficile de mesurer les effets et la portée des LVE. Il n'existe pas non plus de méthode reconnue permettant de comparer les effets des LVE et des tarifs sur le commerce. En outre, les LVE sont des éléments beaucoup moins définitifs du commerce international que ne le sont les tarifs. L'AMF a été

renouvelé tous les quatre ou cinq ans, et il est plus facile de négocier bilatéralement la mise en vigueur de LVE particulières ou un changement important à y apporter. Par contre, les tarifs sont des éléments beaucoup plus stables de la structure commerciale puisqu'ils font partie du GATT. Il n'en reste pas moins que le système de LVE des États-Unis est plus complet, ce qui s'explique probablement par le fait que ce pays fabrique une gamme plus étendue de produits et que ses importations proviennent de sources plus variées. Il est également possible que le système américain soit négocié et administré de manière plus rigoureuse, ce qui refléterait le pouvoir de négociation de ce pays. En tenant compte de ces perceptions, nous avons quelque peu diminué l'importance des réductions tarifaires que nous proposons, comparativement à ce qu'elle aurait dû être si nous avions strictement comparé les taux NPF moyens sur les textiles du Canada et des États-Unis.

Nous pensons qu'une réforme de la structure canadienne des tarifs sur les textiles s'impose. Dans toute la mesure du possible, il faudrait remplacer l'actuelle incohérence des taux par une structure simple et progressive s'appliquant à toutes les fibres, à tous les fils et à tous les tissus.

Certains facteurs nous ont conduits à la conclusion que les importations de produits textiles semblables devraient être assujetties aux mêmes taux tarifaires. Quel que soit le bien-fondé de l'actuelle structure tarifaire canadienne sur les textiles et de celle des États-Unis, l'évolution de la technologie et du marché les a dépassés. La structure tarifaire canadienne actuelle crée des distinctions artificielles entre les produits, particulièrement entre les tissus naturels et les tissus mixtes. Une légère différence dans le contenu en fibres peut entraîner une énorme différence dans la protection tarifaire (par exemple, une variation de un point de pourcentage dans le contenu en fibres des tissus de coton mixte peut donner lieu à des taux de 17,5 p. 100 ou 25,0 p. 100). Il n'existe aucune distinction de cet ordre dans les taux sur les fils qui entrent dans la confection de ces tissus.

Aujourd'hui, l'industrie mondiale du textile offre un nombre beaucoup plus considérable de produits qu'il y a plusieurs années. De nouveaux produits et de nouveaux marchés ont été développés, particulièrement dans le cas des utilisations industrielles. Sur les marchés du vêtement et d'accessoires d'ameublement de maison, la demande de certains textiles varie en fonction des styles et de la mode. Même des produits courants comme le denim et le velours côtelé peuvent devenir démodés pendant un certain temps, entraînant des décisions de freinage et de relance de la production.

Il existe une concurrence de plus en plus forte entre la plupart des fibres, des fils et des tissus. Pourquoi faudrait-il appliquer des taux différents à des produits à peu près semblables, et particulièrement aux fibres et aux tissus, compte tenu des répercussions que peuvent avoir des taux différents sur la nature ou sur l'importance de la production? Même si nous étions convaincus du bien-fondé d'un traitement différent de certains produits, nous disposons de très peu de renseignements concrets sur lesquels fonder ces différences, d'autant plus que rien ne garantit que nos motifs seraient encore valables dans les années à venir.

C'est pourquoi nous croyons qu'essayer de «régler minutieusement» les tarifs de manière à tenir compte de la situation de certains produits sur le marché à un moment bien précis pourrait fausser l'utilisation des ressources. En d'autres mots, les tarifs doivent être neutres à l'égard de produits semblables. Or, la structure tarifaire actuelle sur les textiles diffère de la structure visant les autres produits dans la mesure où elle établit une distinction entre des produits semblables confectionnés

avec des matières différentes. Nous croyons qu'un taux unique devrait s'appliquer aux produits semblables, indépendamment de leurs caractéristiques techniques, de la matière utilisée ou du prix de chaque produit.

Nous avons également rejeté la suggestion de l'industrie qui nous demandait de tenir compte des coûts de production et des facteurs macro-économiques, tels que les taux de change et les taux d'intérêts, dans la détermination des tarifs. Contrairement aux tarifs, qui sont des mesures à long terme, les coûts de production et les facteurs économiques varient habituellement avec le temps, en fonction de divers facteurs dont certains sont parfois reliés entre eux.

Après être parvenus à la conclusion qu'une structure tarifaire neutre serait la mieux adaptée aux produits textiles, nous nous sommes demandés à quel niveau fixer les taux sur les fibres, les fils et les tissus. Plusieurs considérations ont retenu notre attention. Une était d'élaborer une structure tarifaire se rapprochant à celles de nos principaux partenaires commerciaux industrialisés, et des États-Unis en particulier. Une autre voulait qu'on tienne compte des différences entre les niveaux généraux de tarifs sur les produits textiles canadiens en comparaison aux trois autres régions, sans négliger les effets d'un régime de LVE plus rigoureux aux États-Unis. De plus, nous avons tenu compte des ajustements qu'exigerait l'ALÉ de l'industrie du textile et de la possibilité de réductions tarifaires additionnelles sur les textiles résultant des NCM.

Nous sommes parvenus à la conclusion que dans le contexte d'une structure tarifaire plus simple, les taux maximums de 5, 10 et 16 p. 100, respectivement sur les fibres, les fils et les tissus, refléterait ces considérations. Comme on peut le voir au graphique 6.1, cette structure plus simple de tarifs maximums donne lieu à des taux moyens un peu plus élevés que ceux des États-Unis et même plus élevés que ceux de la CEE ou du Japon¹. Les taux moyens sur les fibres sont semblables à ceux de la CEE et du Japon. Les taux moyens sur les fils sont diminués afin de rejoindre ceux des États-Unis, mais demeurent un peu plus élevés que ceux de la CEE et du Japon. Les taux moyens sur les tissus diminuent, mais demeurent encore supérieurs à ceux des États-Unis.

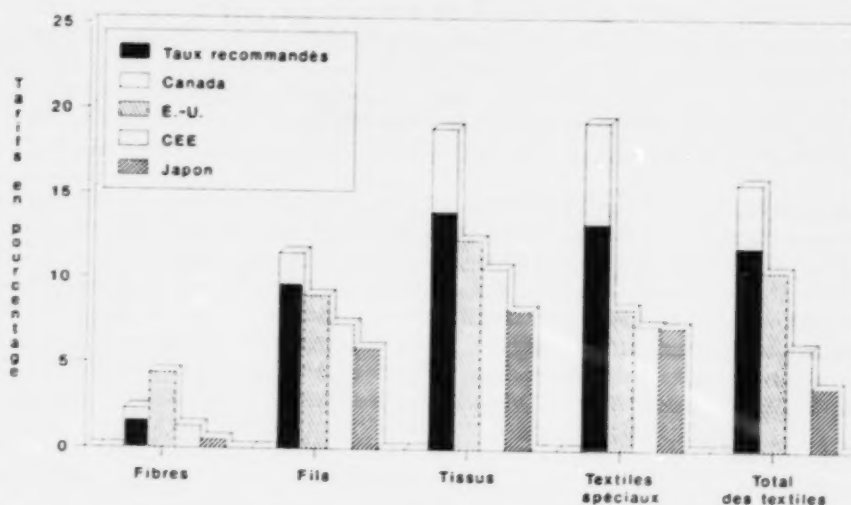
Cette structure permettrait de diminuer les taux sur la plupart des fibres, des fils et des tissus que le Canada importe du reste du monde. Les tarifs sur les tissus naturels constitueraient la principale exception à cette règle. Les tarifs sur la plupart des étoffes en laine demeureraient les mêmes, tandis que les tarifs sur certains tissus de coton ne seraient que légèrement réduits. Cela entraînerait une modification importante des niveaux relatifs de protection NPF pour les tissus. Les tarifs réduits sur les étoffes tricotées et sur les tissus synthétiques ou artificiels réduiront sensiblement l'écart important qui existe présentement entre les tarifs.

Nous nous sommes également intéressés à l'incidence éventuelle de cette structure plus simple sur les taux réels de protection tarifaire en vigueur dans la chaîne de production des textiles. L'écart entre les taux réels de protection tarifaire se rétrécit dans presque toutes les étapes. Dans le secteur des textiles de base, la protection effective des fils naturels demeure cependant élevée par rapport à celle des fils synthétiques ou artificiels, même si elle est réduite.

1. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre IV, les tarifs moyens relativement faibles sur les textiles perçus par la CEE et le Japon reflètent les effets d'une forte proportion de fibres dans tous les textiles importés.

Graphique 6.1

**RECOMMANDATIONS SUR LES TARIFS FAITES PAR LE TRIBUNAL
TAUX NPF MOYENS
CANADA, É.-U., CEE ET JAPON**



Sources: *Tarifs des douanes* du Canada et des États-Unis, rajustés des prix f. à b. aux prix c.a.f.
Tarifs des douanes du Japon et de la CEE.
 Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal, rajustées des prix f. à b. aux prix c.a.f.

Nous avons envisagé la possibilité de modifier cette structure de 5, 10 et 16 p. 100 en diminuant les taux maximums sur les fils et les tissus naturels. Ce système modifié aurait entraîné une réduction plus importante des tarifs sur les fils naturels que sur les fils synthétiques ou artificiels. La réduction des tarifs sur les tissus naturels serait également un peu plus importante dans la structure plus simple, mais moins importante, en chiffres absolus, que la réduction des tarifs sur les autres tissus.

Nous avons renoncé à cette modification pour deux raisons. Premièrement, nous nous sommes rendu compte qu'en insistant trop sur la nécessité de régler minutieusement la protection effective à chacune des étapes de la chaîne de production, nous finirions par obtenir une structure nominale de taux NPF qui maintiendrait une distinction artificielle entre des tarifs sur des produits fabriqués à partir de fibres naturelles et à partir de fibres synthétiques ou artificielles. De plus, la protection effective varie sensiblement d'un fabricant à un autre en fonction des coûts et de ce qui est produit. Tout compte fait, nous croyons que la structure plus simple que nous proposons améliore grandement la relativité tarifaire et satisfait au mandat qui nous a été confié.

Nous nous sommes également demandé si cette structure plus simple pouvait s'appliquer aux textiles spéciaux et selon quelles modalités. La diversité des textiles spéciaux empêche l'application d'une structure plus simple. Ces produits sont pour la plupart distincts les uns des autres et de conception originale, et jouent un rôle important, particulièrement dans le contexte de l'usage industriel. Même si des

fibres ou des fils textiles entrent dans leur composition, ils ne font pas concurrence aux autres tissus. Les tarifs sur ces produits sont cependant très élevés par rapport à ceux de nos principaux partenaires commerciaux, y compris les États-Unis. En fin de compte, nous avons conclu qu'une réduction générale d'un tiers des taux tarifaires sur les textiles spéciaux, équivalant à peu près à la réduction procentuelle tarifaire accordée aux tissus synthétiques ou artificiels et aux étoffes de bonneterie, serait appropriée. À la fin de la période de mise en application, les taux tarifaires sur les textiles spéciaux seraient toujours, en moyenne, quelque peu supérieurs à ceux des États-Unis.

c) Les recommandations en vue de la conversion de droits spécifiques en taux ad valorem

Une structure plus simple de taux ad valorem est incompatible avec l'utilisation de taux spécifiques et composés. Il est logique de faire disparaître les droits spécifiques. Ils engendrent des incertitudes dans le commerce et sont un vestige du passé. Ils établissent une distinction entre les produits de différentes valeurs. Leur suppression serait également conforme à l'orientation retenue lors des négociations commerciales internationales, voulant le recours exclusif aux taux ad valorem. Conséquemment, nous recommandons la conversion des taux composés et des droits spécifiques actuellement en vigueur sur les fils, sur certains tissus en laine et sur l'un des textiles spéciaux en des taux ad valorem. Nous proposons que toute réduction de taux en vertu de la structure plus simple se fasse à partir de ces nouveaux tarifs ad valorem. Les taux NPF ad valorem pourraient entrer en vigueur à compter de la date de mise en oeuvre de nos recommandations¹.

3. Le calendrier de mise en oeuvre de la structure de base proposée par le Tribunal

Lors de l'audience d'octobre, trois calendriers d'exécution ont été proposés :

- la mise en oeuvre immédiate,
- une mise en oeuvre graduelle sur 10 ans, et
- une mise en oeuvre sur cinq ans, avec concentration en fin de période.

L'ICT s'opposait à toute réduction des tarifs. Il interprétait la saisine actuelle comme un des trois changements majeurs des tarifs auxquels l'industrie du textile devrait s'adapter. L'industrie du textile a fait valoir qu'une période de temps serait nécessaire pour s'adapter à l'ALÉ. En plus des recommandations du Tribunal, l'industrie du textile pourrait également faire face à de nouvelles réductions résultant des NCM. Si, à la suite de cette enquête, de nouvelles réductions devaient être proposées, il faudrait les repousser aussi loin que possible. Par contre, l'industrie du vêtement préférerait que les réductions soient mises en vigueur dans les plus brefs délais.

Les produits textiles devront s'accommoder de réductions des taux tarifaires de différents ordres, allant de zéro à neuf points de pourcentage. Le Tribunal a choisi de ne pas échelonner les réductions sur une période prédéterminée; quelle

1. Le volume 2 de ce rapport contient une description des modes de conversion des taux composés et des droits spécifiques en taux ad valorem.

que soit l'importance de la réduction en chiffres absolus, les tarifs sur chaque produit seraient introduits graduellement, selon les mêmes modalités. Le Tribunal estimait que la période de mise en oeuvre devrait tenir compte des différences de l'ampleur absolue de la réduction tarifaire. Ainsi, une réduction de trois points de pourcentage devrait être complètement mise en oeuvre avant une réduction de sept points. Nous sommes donc parvenus à la conclusion qu'il faudrait procéder à des réductions annuelles de un point de pourcentage des tarifs sur tous les produits, la durée de la période de mise en oeuvre pour chaque numéro tarifaire étant déterminée par le montant total de la réduction. Nous aurions ainsi un mécanisme simple nous permettant d'introduire graduellement la réduction des tarifs; les industries aux prises avec des réductions plus importantes de point de pourcentage disposeraient de plus de temps que les autres industries moins touchées pour s'adapter aux taux plus bas.

Pour plusieurs produits, la réduction totale des tarifs n'équivaut pas à un nombre entier. Le Tribunal estime que toute réduction équivalant à un reste fractionnaire d'un taux devrait donner lieu à une année supplémentaire de mise en oeuvre. Mais, si le gouvernement connaît déjà les résultats des NCM au moment de donner suite aux recommandations, il pourrait replacer ces réductions fractionnaires dans le contexte de toutes autres réductions ayant fait l'objet d'une entente lors des NCM.

En chiffres absolus, les fabricants de fibres synthétiques ou artificielles font face à une réduction des tarifs plus élevée que les fabricants de fils. La recommandation du Tribunal en vue de réduire les taux d'un point de pourcentage par année signifierait que la réduction des tarifs sur les fils s'étalerait sur trois ans, alors que dans le cas des fibres, elle s'étalerait sur quatre ans. La réduction des tarifs serait donc opérée sur les fibres, et surtout sur les fils, avant d'être opérée sur les tissus; dans ce dernier cas, la réduction pourra s'étaler sur une période pouvant aller jusqu'à neuf ans. (Le graphique 6.2 illustre les différences dans les rythmes de mise en oeuvre de ces réductions tarifaires.) Les fabricants de tissus pourraient donc réaliser des économies de coût, atténuant ainsi les effets des réductions tarifaires qui les frappe. Le fait d'étaler la réduction des tarifs sur les tissus sur une période plus longue profiterait également aux fabricants de fibres et de fils dans la mesure où les tarifs sur les tissus protègent leur propre production. Une période de mise en oeuvre plus longue laisserait également aux producteurs de tissus naturels, pour lesquels les tarifs demeureront les mêmes ou seront réduits quelque peu, le temps de s'adapter à la concurrence plus forte des tissus synthétiques ou artificiels ayant bénéficié d'une réduction tarifaire importante.

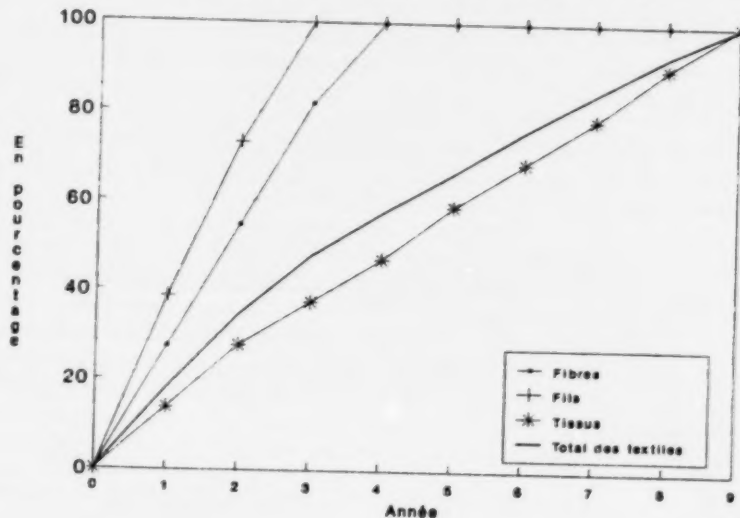
L'industrie du textile a connu récemment plusieurs bonnes années mais, advenant un ralentissement économique, les conditions du marché pourraient être plus difficiles au début des années 1990. Néanmoins, à l'heure actuelle, la situation de l'industrie est plutôt bonne et celle-ci a démontré qu'elle était capable de s'adapter et de récupérer. Au cours des dernières années, elle a procédé à de profonds changements structurels et prouvé qu'elle pouvait s'adapter aux changements du marché, surtout lorsqu'elle était prévenue et qu'on lui donnait le temps de réagir. L'industrie va continuer d'avoir accès aux mesures de sauvegarde du GATT ou de l'AMF, aux recours antidumping et compensateurs.

4. La date de mise en oeuvre

La lettre de saisine du Ministre précisait que le gouvernement avait l'intention de commencer la mise en oeuvre de réduction des tarifs sur les textiles à compter

Figure 6.2

**RECOMMANDATIONS SUR LES TARIFS FAITES PAR LE TRIBUNAL
RÉDUCTIONS CUMULATIVES D'ANNÉE EN ANNÉE
FIBRES, FILS, TISSUS ET TOTAL DES TEXTILES**



du 1^{er} avril 1990. Nous sommes d'accord avec l'ICT pour dire qu'il serait préférable de retarder la mise en oeuvre de ces réductions jusqu'à la fin des NCM, de façon à permettre au gouvernement d'utiliser pleinement les réductions tarifaires proposées comme élément de marchandage au cours de ces négociations. C'est pourquoi nous recommandons que les changements soient introduits en 1991, dès que seront connus les résultats des NCM. Cette recommandation tient compte du peu de temps qu'il reste avant la fin de la Ronde Uruguay qui doit se terminer dans les derniers mois de 1990.

Si les NCM devaient être retardées, le gouvernement devrait envisager de procéder quand même à la réduction des tarifs en 1991, pourvu qu'il s'assure que le Canada la fasse reconnaître adéquatement dans le cadre des négociations. En outre, nul n'est besoin d'attendre que soient opérées toutes les modifications découlant des NCM avant de procéder à la réduction des tarifs sur les textiles. Tout retard indu susciterait des incertitudes chez les producteurs et les consommateurs de textiles.

5. Les exceptions

Le mandat confié au Tribunal lui demandait d'indiquer s'il existe certains textiles sur lesquels le tarif ne devrait pas être réduit. Au cours de l'enquête, nous n'avons eu presque aucune demande voulant l'exclusion de certains produits de nos recommandations ou la mise en oeuvre plus étendue de réduction des tarifs pour certains produits ou groupes de produits. Comme nous l'avons déjà dit, l'industrie du textile a demandé avec insistance qu'on ne procède à aucune réduction.

Les autres éléments de preuve que nous avons examinés, notamment les travaux réalisés par notre personnel de la recherche, ne nous ont pas menés à la conclusion qu'il devait y avoir des exceptions à nos recommandations. Nos recommandations sur les niveaux des tarifs n'ont pas la même incidence sur tous les secteurs de l'industrie. À titre d'exemple, la réduction maximum applicable aux tissus de coton sera de 1,5 point de pourcentage, beaucoup moins que la réduction prévue pour la plupart des autres tissus. Au cours des témoignages, le secteur du coton aurait été identifié comme un secteur n'ayant pas un aussi bon rendement que les autres secteurs de l'industrie du textile. Enfin, nous estimons que la mise en oeuvre graduelle des diverses réductions donnera à l'industrie le temps de s'y ajuster.

6. Les propositions d'accélération ou d'élimination

Selon le mandat, le Tribunal devrait préciser s'il existait certains produits textiles importés des États-Unis ou du reste du monde dont les tarifs devaient être réduits plus rapidement ou éliminés. Le Tribunal a reçu 19 propositions d'élimination des taux NPF sur 92 catégories spécifiques de produits. Sept autres mémoires prônaient une réduction accélérée des tarifs sur 74 produits ou groupes de produits spécifiques dans le cadre de l'ALÉ. Bon nombre de ces dernières propositions ont aussi été présentées au gouvernement au cours des récentes négociations avec les États-Unis portant sur la réduction accélérée des tarifs dans le cadre de l'ALÉ.

Les parties qui ont présenté des requêtes au Tribunal n'ont apporté, pour la plupart, aucun argument économique convaincant. Et dans certains cas, les marchandises en cause n'étaient pas suffisamment bien définies pour qu'il soit possible d'en faire une analyse économique ou de préciser à quel tarif elles étaient assujetties. Toutefois, la majorité de ces demandes, à l'exception de celles qui avaient reçu l'appui de l'industrie du textile dans le cadre des négociations de l'ALÉ, ont été contestées par l'Institut canadien des textiles ou par des sociétés oeuvrant dans l'industrie du textile.

Le temps dont disposait le Tribunal pour mener cette enquête ne lui a pas permis d'interroger toutes les parties qui pouvaient être intéressées au sujet des produits en question ou d'entreprendre un examen approfondi de tous les faits pertinents qui pouvaient être établis. Le Tribunal estime donc ne pas posséder suffisamment de renseignements sur la majorité des marchandises portées à son attention pour être en mesure de formuler des recommandations.

À la suite des demandes respectives de Hartford Fibres Ltd. et IKO Industries Ltd. (appuyée par CanRoof Corporation Inc.), nous proposons cependant la création des deux dispositions tarifaires de concession suivantes, avec entrée en franchise des droits pour les utilisations finales suivantes :

- câble de filament, uniquement de polyester, noir, numéro tarifaire 5501.20.00, pour la fabrication de fibres de flocage; et
- paillason non tissé de fibres de polyester, numéro tarifaire 5603.00.00 pour la fabrication de revêtements pour toitures en bitume modifié.

À la lumière d'une étude plus approfondie et de renseignements additionnels plus complets, le ministre pourrait également estimer recevables certaines des

autres demandes présentées au Tribunal en vue de l'élimination ou de la réduction accélérée des tarifs.

À cet égard, le Tribunal recommanderait un examen plus approfondi de la demande présentée par la société Firestone Textiles Company qui réclamait, en vertu de l'ALÉ, l'élimination accélérée des droits sur les nappes tramées pour pneumatiques à fils de haute ténacité (actuellement assujetties à des taux NPF de 12,5 p. 100 en vertu de la position 59.02 du SH). De plus, le Tribunal est tout à fait conscient qu'il serait nécessaire d'obtenir de plus amples renseignements en ce qui concerne la demande de K-Bro Textiles Technologies Inc. qui réclame l'élimination des droits sur les produits médicaux «Rotecno» en polyester, qui pourraient apparemment être classés dans le numéro tarifaire 5407.60.00 et assujettis à des taux NPF de 25 p. 100.

Le volume 2 de ce rapport contient une liste complète de toutes les demandes reçues et d'autres commentaires.

CHAPITRE VII

LES IMPLICATIONS DES RECOMMANDATIONS

1. Introduction

Dans ce chapitre, nous décrivons de façon plus élaborée les répercussions de nos recommandations tarifaires sur les taux NPF moyens qui régissent les divers groupes de produits textiles. Nous traitons aussi de leur effet sur les niveaux de protection effective dans la chaîne de production des textiles, des fibres aux vêtements, en passant par les tissus. Enfin, ce chapitre fait état des effets économiques et des avantages et coûts des réductions tarifaires recommandées.

2. Les principaux changements de la structure tarifaire canadienne

Le graphique 7.1 présente les taux NPF moyens sur les textiles auxquels donneraient lieu les changements tarifaires recommandés par le Tribunal, comparativement aux moyennes actuelles au Canada et aux États-Unis pour huit principaux groupes de produits et pour l'ensemble des textiles. Les taux NPF moyens figurent au tableau 7.1.

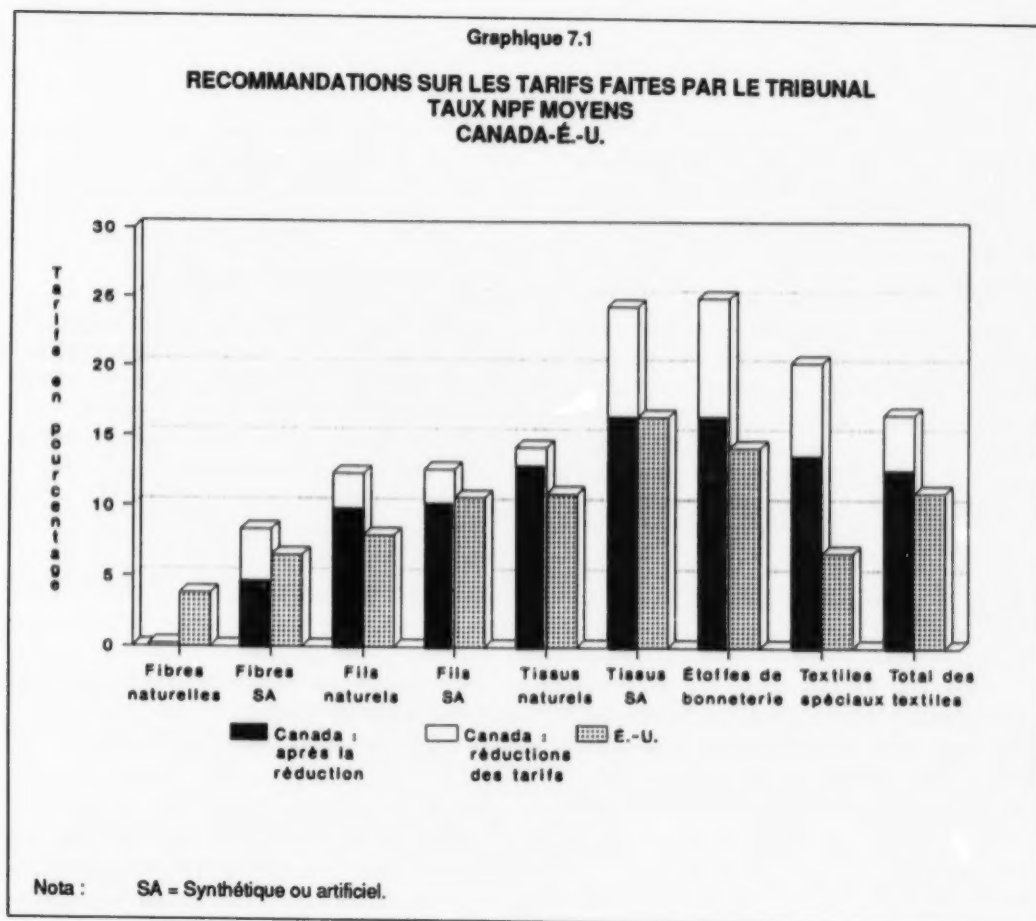


Tableau 7.1 RECOMMANDATIONS SUR LES TARIFS FAITES PAR LE TRIBUNAL TAUX NPF MOYENS					
Groupe de produits	Taux canadiens actuels %	Taux recom- mandés %	Points de pourcentage de réduction	Variation procentuelle	Taux NPF moyen des États-Unis %
Fibres : naturelles	0,2	0,1	0,1	50,0	3,8
synthétiques ou artificielles	8,3	4,9	3,4	41,0	6,5
total partiel	2,5	1,5	1,0	41,5	4,6
Fils : naturels	12,3	9,7	2,6	21,1	7,9
synthétiques ou artificiels	12,6	10,0	2,6	20,6	10,6
total partiel	12,5	9,9	2,6	20,8	9,5
Tissus : naturels	14,2	12,6	1,6	11,3	10,9
synthétiques ou artificiels	24,8	16,0	8,8	35,5	16,4
total partiel	19,0	14,2	4,9	25,7	12,9
Étoffes de bonneterie	25,0	16,0	9,0	36,0	14,2
Textiles spéciaux	20,3	13,5	6,8	33,5	8,6
Total des textiles	16,6	12,3	4,3	25,9	11,1
Nota : Les taux NPF moyens résultent des recommandations du Tribunal et les taux NPF actuels du Canada et des États-Unis pondérés sont en fonction des importations du reste du monde.					

Les recommandations du Tribunal simplifieraient la structure tarifaire des textiles. On peut les considérer comme un premier pas vers la mise en place d'une structure globale où tous les taux sur des produits textiles semblables sont les mêmes. Dans le cadre des NCM actuelles et des négociations commerciales futures, la position du Canada sur la réduction des tarifs sur les textiles pourrait tenir compte de l'objectif visant à réduire davantage l'écart entre les taux prévus dans la structure plus simple que nous proposons.

Les recommandations auront comme effet global de réduire la gamme des tarifs applicables aux produits appartenant aux catégories des fibres, des fils et des tissus. Les taux NPF sur les fibres s'échelonneront de 0 à 5 p. 100. Presque tous les fils seront assujettis au même taux NPF de 10 p. 100. Les changements les plus importants des taux NPF concernent les tissus. En vertu de la structure plus simple que nous avons recommandée, l'écart entre les tarifs les plus élevés et les plus bas (autres que zéro) passera de 13 à 4 points de pourcentage. Les entreprises qui seront touchées par une réduction des tarifs allant jusqu'à neuf points de pourcentage verront leur taux de protection douanière diminuer de un point de pourcentage par année en neuf phases. Cette mise en oeuvre très graduelle permettra aux entreprises de s'adapter à la concurrence livrée aux tissus qu'elles produisent.

Bien que les taux NPF sur les textiles spéciaux n'aient pas été intégrés à la structure plus simple, la réduction proposée du tiers des tarifs sur la plupart de ces produits les porterait à des niveaux semblables, ou légèrement inférieurs, au taux NPF maximum de 16 p. 100 proposé pour les tissus.

Comparativement au niveau actuel des taux NPF aux États-Unis, la nouvelle structure canadienne de taux NPF prévoirait, en moyenne, des tarifs marginalement plus élevés (12,3 p. 100 au Canada contre 11,1 p. 100 aux États-Unis). La nouvelle structure est même

plus élevée que la moyenne des tarifs composés sur les textiles (9,4 p. 100) de la CEE, du Japon et des États-Unis¹.

L'on estime à environ 26 p. 100 la réduction moyenne des tarifs canadiens sur les textiles, soit 4,3 points de pourcentage. En ce qui a trait aux taux des numéros tarifaires individuels, les réductions absolues s'échelonnent de 2,5 points de pourcentage pour la plupart des fils, à 9 points de pourcentage pour presque tous les tissus synthétiques ou artificiels. Les tarifs sur la plupart des fibres synthétiques ou artificielles baisseraient de 3,5 points de pourcentage.

Les recommandations prévoient aussi une conversion des droits spécifiques et composés à leur taux ad valorem. Les taux sur les fils, qui sont maintenant de 10 p. 100 plus 11¢ le kilo, seraient convertis à un taux ad valorem de 12,5 p. 100, pour ensuite tomber de un point de pourcentage par année. Le tarif composé du moindre de 25 p. 100 ou 3,45 \$ le kilo applicable à de nombreux tissus de laine et à un produit textile spécial serait converti à un taux ad valorem de 11,8 p. 100².

3. La relativité et la protection effective

Nos recommandations sur les taux NPF modifient le niveau de protection effective tant au cours des principales étapes de fabrication des textiles que chez les industries utilisatrices, particulièrement le vêtement. Le graphique 7.2 présente les taux réels de protection tarifaire calculés à l'aide des taux NPF actuels et recommandés sur les textiles.

Parmi les textiles de base, l'on constate un fléchissement considérable des niveaux de protection effective, mais aussi une gradation régulière de ces niveaux tout au long de la chaîne de production. L'on réduit ainsi de moitié l'écart entre les niveaux des taux réels de protection tarifaire, qui passe de plus de 22 points de pourcentage à environ 12 points de pourcentage. La protection effective est réduite à chaque phase. Le taux réel de protection tarifaire des étoffes de bonneterie passe de 40,4 à 23,5 p. 100.

L'on relève des changements plus modestes de la protection effective dans la chaîne des fibres naturelles des textiles de base. Toutefois, la gamme des niveaux de protection tarifaire effective passe également de 20 à 11 points de pourcentage. Bien qu'on diminue quelque peu la protection effective des fils naturels, qui demeure toutefois assez élevée, l'on assure une gradation de la protection effective au cours du reste de la chaîne de production.

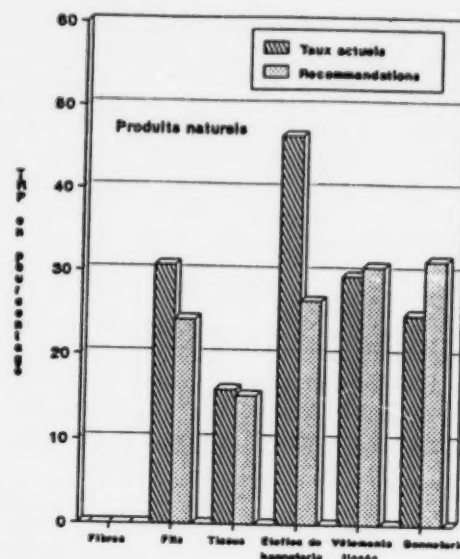
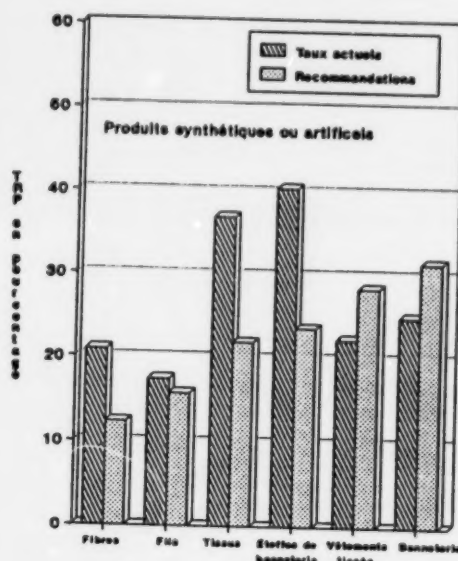
Une diminution des tarifs sur les intrants donne lieu à une augmentation considérable du taux de protection effective du vêtement. L'on constate la plus forte augmentation dans le cas des vêtements confectionnés d'étoffes de bonneterie et de tissus synthétiques ou artificiels. La protection effective des vêtements fabriqués de tissus naturels n'augmente que marginalement. En utilisant les taux tarifaires que nous avons recommandés, la protection effective des vêtements serait supérieure à celle de toutes les phases précédentes de la chaîne de production des textiles.

1. Estimation en fonction de la valeur f. à b. Les tarifs correspondants en fonction d'une valeur c.a.f. sont de 11,5 p. 100, 10,5 p. 100 et 9,9 p. 100 pour le Canada, les États-Unis et le taux composé.

2. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre IV, 11,8 p. 100 est l'équivalent NPF ad valorem utilisé comme référence pour le rajustement périodique du droit spécifique sur ces produits. Voir le volume 2 pour de plus amples détails sur la conversion de droits spécifiques.

Graphique 7.2

**RECOMMANDATIONS SUR LES TARIFS FAITES PAR LE TRIBUNAL
TAUX RÉELS DE PROTECTION TARIFAIRE (TRP)**



Nota : TRP = Taux réels de protection tarifaire.

Sources : Tarif des douanes du Canada et enquête du TCCE.

4. Les prix, la production et l'emploi au sein de l'industrie

Nous avons utilisé le modèle économétrique décrit au chapitre V pour estimer les répercussions de la taille et du rythme des réductions tarifaires recommandées sur les prix, la production et l'emploi au sein de l'industrie. Étant donné que l'ampleur des réductions tarifaires recommandées est moindre que celle de l'une et l'autre des deux options tarifaires décrites auparavant dans le rapport, les changements qui s'ensuivent sont aussi moins importants.

a) L'industrie du textile

Comme l'indiquent le tableau 7.2 et le graphique 7.3, les changements des taux de croissance annuels de la production et de l'emploi provoqués par la réduction des tarifs au sein de l'industrie du textile ne représentent qu'un pourcentage relativement faible du taux de croissance prévu dans le cas de référence¹. La relativement faible ampleur de ces effets n'est pas étonnante :

1. Le taux de croissance selon le cas de référence est calculé en fonction de la projection du modèle économétrique pour l'industrie du textile en l'absence de toute réduction des tarifs.

Tableau 7.2 COMPARAISONS DE CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES POUR L'INDUSTRIE DU TEXTILE 1990-2000 (Variations procentuelles annuelles)			
	Cas de référence	Après la réduction des tarifs	Différence
Production	3,0	2,8	-0,2
Emploi	-1,0	-1,2	-0,2
Sources : Informetrica Limited et l'enquête du TCCE.			

- vu que la réduction des tarifs ne s'applique qu'aux tarifs visant les importations en provenance du reste du monde;
- qu'il survient certaines augmentations compensatrices de la demande intérieure;
- qu'on s'attend que l'industrie intérieure diminue ses prix pour minimiser la perte de sa part du marché intérieur; et
- que les changements des tarifs sont introduits graduellement.

b) L'industrie du vêtement et les autres industries utilisatrices

En ce qui a trait à l'industrie du vêtement, le modèle prévoit une augmentation minime de la production et de l'emploi au cours de la période. Une augmentation semblable de la production est prévue pour les autres industries utilisatrices. De plus, les prix ne fléchissent que marginalement, surtout en raison de la faible part que représentent les tarifs dans le prix au détail d'un produit fabriqué à base de textiles.

5. Les avantages et les coûts

Les avantages et les coûts découlant de la réduction des tarifs recommandée ont été estimés à l'aide de la méthodologie décrite au chapitre V. Les estimations ont été réalisées en fonction de trois hypothèses sur la sensibilité des prix de l'industrie canadienne du textile à la réduction des tarifs sur les textiles.

1. Aucune réaction aux prix
2. Réaction complète aux prix - aucune économie de coût
3. Réaction complète aux prix - pleine économie de coût

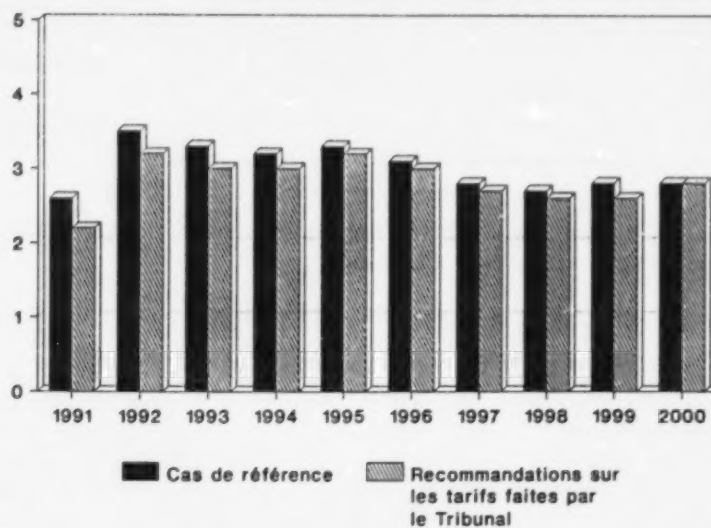
Dans le premier cas, l'on a supposé que les producteurs nationaux ne diminueraient pas leurs prix pour les faire correspondre à la réduction des prix des importations découlant de la réduction des tarifs. Il s'ensuivrait une plus grande perte de leur part du marché en faveur des importations que s'il s'agissait du contraire. Dans le deuxième cas, on s'est fondé sur l'hypothèse d'une réduction des prix intérieurs, en supposant que les producteurs nationaux pratiqueraient des prix inférieurs à l'ensemble de leurs coûts afin de conserver

Graphique 7.3

INCIDENCES ÉCONOMIQUES DES RECOMMANDATIONS SUR LES TARIFS FAITES PAR LE TRIBUNAL SUR L'INDUSTRIE DU TEXTILE

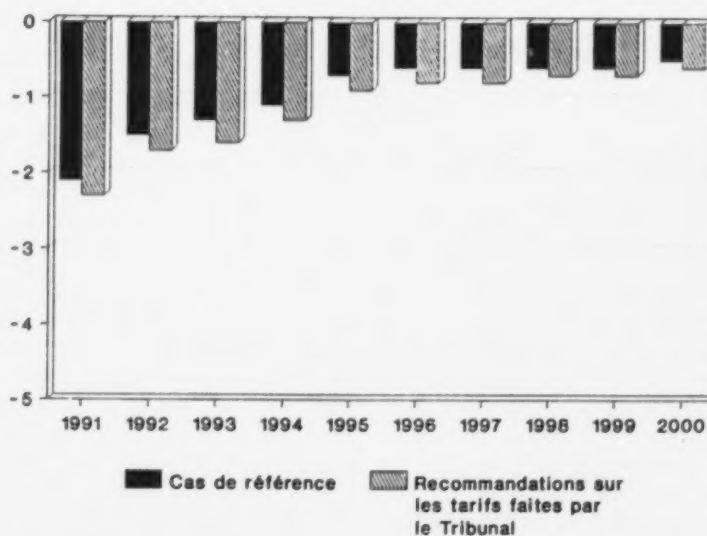
a) CROISSANCE DE LA PRODUCTION

(Variation procentuelle annuelle)



b) DÉCLIN DE L'EMPLOI

(Variation procentuelle annuelle)



Source : Informetrica Limited.

leur clientèle, face à la baisse du prix des importations. Une telle mesure, sans économie compensatrice des coûts, rognerait les profits. Dans le troisième cas, l'hypothèse veut qu'une réduction des prix intérieurs ait lieu suite à une diminution des coûts due à la rationalisation de la production intérieure, en réaction à une plus forte concurrence des prix des textiles importés. Dans ce cas, les bénéfices demeurent inchangés. Le tableau 7.3 présente les avantages et les coûts en vertu de ces trois hypothèses sur les prix.

Tableau 7.3 AVANTAGES NETS DES RÉDUCTIONS TARIFAIRES RECOMMANDÉES (En millions de dollars de 1989)			
	Aucune évolution des prix intérieurs	Évolution des prix intérieurs avec une baisse des prix	
		Réduction des bénéfices ⁽¹⁾	Traduisant une économie de coût
Avantages pour les consommateurs sur les importations RDM ⁽²⁾	248,6	247,2	247,2
Perte des recettes tarifaires sur les importations RDM	-175,0	-188,5	-188,5
Perte des recettes tarifaires sur les importations des É.-U.	-4,1	-7,1	-7,1
Avantages pour les consommateurs sur les produits intérieurs	s.o.	179,4	179,4
Perte de bénéfices pour les producteurs nationaux	s.o.	-181,3	s.o.
Avantages nets	69,6	49,7	231,0
Coûts d'adaptation sociale	4,8	4,8	4,8
Bénéfices nets ⁽³⁾	64,8	44,9	226,2

Nota : (1) En réduisant la quasi-rente, soit l'expression utilisée par les économistes pour la contribution aux frais généraux.
(2) Importations de tous les pays autres que les États-Unis.
(3) Valeur actualisée nette pour la période allant de 1990 à 2005.
s.o. = sans objet

Source : Abt Associates of Canada.

Les avantages dépassent les coûts, et de loin, dans le cas des trois hypothèses sur les prix. Ces hypothèses sur les prix englobent une vaste gamme de réactions possibles de l'industrie du textile à la réduction des tarifs. Afin de choisir l'évolution des prix la plus probable, il est utile de se reporter à la réaction de l'industrie à la réduction des tarifs en vertu de l'ALÉ. Les témoignages présentés lors des audiences révèlent que plusieurs entreprises se sont lancées dans des programmes d'investissement en vue de rationaliser la production dans le but de réduire leurs frais. Ces réactions donnent à croire qu'on s'efforcera encore davantage de réduire les coûts afin de faire face à l'accroissement de la concurrence des prix des importations de textiles du reste du monde. Le cas échéant, les avantages nets découlant de la réduction proposée des tarifs sur les textiles auraient tendance à se situer au haut de l'échelle des avantages présentée au tableau 7.3. C'est-à-dire que la valeur actualisée (en dollars de 1989) des avantages nets des réductions tarifaires pour l'économie canadienne pourrait s'élever à 226 millions de dollars.

Tableau 7.4 RÉPARTITION DES AVANTAGES NETS DES RÉDUCTIONS TARIFAIRES RECOMMANDÉES PAR RÉGION⁽¹⁾ (En millions de dollars de 1989)				
	Québec	Ontario	Reste du Canada	Total
Augmentation nette du bien-être	12,7 à 59,1	18,1 à 84,3	18,9 à 87,6	49,7 à 231,0
Coût d'adaptation sociale	3,0	1,3	0,5	4,8
Bénéfices nets ⁽²⁾	9,7 à 56,1	16,8 à 83,0	18,4 à 87,1	44,9 à 226,2
Nota : (1) La gamme des avantages nets découlant des diverses hypothèses sur l'évolution des prix figurant au tableau 7.3. (2) Valeur actualisée nette pour la période allant de 1990 à 2005. Sources : Abt Associates of Canada et l'enquête du TCCE.				

Les estimations régionales des avantages et des coûts des réductions tarifaires recommandées ont été préparées pour le Québec et l'Ontario, où travaillent environ 90 p. 100 des ouvriers du textile, et pour le reste du Canada. L'augmentation nette du bien-être des consommateurs a été répartie selon la population des régions, tandis que les coûts d'adaptation sociale ont été répartis selon les parts de l'emploi et selon l'hypothèse différenciée sur la vitesse d'adaptation de l'emploi. Les répercussions nettes des changements, ou la valeur nette actualisée, sont moindres pour le Québec que pour l'Ontario, tel qu'indiqué au tableau 7.4. Ceci atteste une plus faible population au Québec qu'en Ontario et, donc, une part plus faible de l'ensemble des avantages nationaux.

6. Les points saillants

En adoptant une structure plus simple où les tarifs maximums seraient de 5 p. 100 pour les fibres, 10 p. 100 pour les fils et 16 p. 100 pour les tissus, et qui prévoirait une réduction de 33 p. 100 des tarifs sur les textiles spéciaux, on obtiendrait une réduction d'environ 26 p. 100 du taux NPF moyen sur l'ensemble des textiles. La réduction des taux NPF s'échelonnerait de 2,5 points de pourcentage pour les fils à 3,5 points de pourcentage pour les fibres et 9,0 points de pourcentage pour les tissus. Les réductions sur la plupart des textiles spéciaux s'apparentent à celles sur les tissus synthétiques ou artificiels.

En vertu d'une nouvelle structure et des taux qui s'y rapportent, les taux NPF moyens seraient marginalement plus élevés que ceux des États-Unis et sensiblement supérieurs à ceux de la CEE et du Japon. L'on réduirait sensiblement la dispersion des taux de la structure canadienne actuelle, particulièrement dans le cas des tissus. Les recommandations tarifaires entraîneraient des changements dans la structure de la protection tarifaire effective tout au long de la chaîne de production des textiles. Le changement le plus notable serait une augmentation du taux de protection effective des vêtements. Il s'ensuivrait de même une gradation plus régulière de la protection effective tout au long des étapes de fabrication des fibres, des fils et des tissus.

On s'attend à ce que les effets économiques des réductions tarifaires recommandées soient modestes, surtout si on les compare aux projections des taux de croissance sur 10 ans utilisées par Informetrica Limited. Dans le cas de l'industrie du textile, l'on assisterait à

une réduction de cas de référence relativement faible des taux annuels de croissance, tant de la production que de l'emploi. Dans le cas de l'industrie du vêtement et des autres industries utilisatrices, l'on obtiendrait une augmentation marginale de la production et de l'emploi ainsi qu'une réduction marginale des prix tout au long de la période de réduction des tarifs.

Les estimations des avantages et des coûts découlant des réductions tarifaires recommandées ont été préparées à l'aide d'une gamme d'hypothèses sur le comportement des prix en réaction à des diminutions de prix des textiles importés. Les témoignages entendus lors des audiences révèlent que plusieurs entreprises se sont déjà lancées dans des programmes d'investissement dans le but de rationaliser leur production; ils entendent ainsi réduire leurs coûts afin de mieux concurrencer au pays et même sur les marchés d'exportations. L'analyse avantages-coûts, conjuguée aux témoignages de l'industrie du textile, laisse entendre que la réduction des tarifs sur les textiles importés du reste du monde procurera d'importants avantages nets à l'économie canadienne.

LISTE DES GRAPHIQUES

	Page
L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET LES INDUSTRIES UTILISATRICES	
2.1 Industrie du textile et industries connexes	7
2.2 Textiles de base 1961-1988	12
a) Marché apparent, production intérieure, exportations et importations	12
b) Marché apparent et production intérieure en pourcentage de l'ensemble des industries manufacturières	12
c) Importations en pourcentage du marché apparent	12
d) Exportations en pourcentage du total de la production	12
2.3 Indicateurs de l'industrie du textile 1984-1988	17
2.4 Indice du PIR pour les textiles de base, les vêtements et l'ensemble des industries manufacturières	20
2.5 Expéditions et emplois totaux dans les industries du textile et du vêtement et des accessoires d'ameublement de maison 1988	20
2.6 Vêtements 1961-1988	23
a) Marché apparent, production intérieure, exportations et importations	23
b) Marché apparent et production intérieure en pourcentage de l'ensemble des industries manufacturières	23
c) Importations en pourcentage du marché apparent	23
d) Exportations en pourcentage du total de la production	23
2.7 Industries des accessoires d'ameublement de maison : répartition des expéditions totales 1988	27
LE CADRE INTERNATIONAL	
3.1 Comparaison de la croissance du commerce des textiles, des vêtements et de l'ensemble du commerce pour le monde 1965-1986	33
3.2 Textiles et vêtements : importations du Canada selon la provenance 1963-1987	35
a) Textiles	35
b) Vêtements	35
3.3 Importations des textiles des États-Unis, selon la provenance 1963-87	37

	Page
3.4 Comparaison des importations de textiles du Canada et des États-Unis, selon la provenance 1963, 1984 et 1987	38
 LA COMPARAISON DES TARIFS	
4.1 Importations du Canada, selon la provenance 1988	51
4.2 Importations de textiles du Canada : importations totales et à des taux de concession - de toutes provenances 1988	53
4.3 Importations de textiles du Canada : à des taux de concession, selon la provenance - États-Unis et reste du monde 1988	54
4.4 Taux réels de protection tarifaire (TRP) : textiles et vêtements, Canada 1988	61
4.5 Protection tarifaire canadienne : taux NPF moyen par rapport aux droits prélevés 1988	63
4.6 Effets de l'ALÉ sur les tarifs moyens	64
4.7 Taux NPF moyens : textiles, vêtements et total des produits - Canada, É.-U., CEE et Japon	65
4.8 Taux NPF moyens sur les textiles : Canada, É.-U., CEE et Japon 1988	66
4.9 Taux NPF moyens : Canada-É.-U. 1988	67
 LES OPTIONS DE RÉDUCTIONS DES TARIFS PROPOSÉES LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES	
5.1 Taux réels de protection tarifaire (TRP) : textiles et vêtements - options indicatives de réduction des tarifs	71
5.2 Composantes du prix des vêtements 1985	74
 RÉDUCTIONS TARIFAIRES RECOMMANDÉES	
6.1 Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal : taux NPF moyens - Canada, É.-U., CEE et Japon	83
6.2 Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal : réductions cumulatives d'année en année - fibres, fils, tissus et total des textiles	86

LES IMPLICATIONS DES RECOMMANDATIONS

7.1	Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal : taux NPF moyens - Canada-É.-U.	89
7.2	Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal : taux réels de protection tarifaire (TRP)	92
7.3	Incidences économiques des recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal sur l'industrie du textile	94
	a) Croissance de la production	94
	b) Déclin de l'emploi	94

LISTE DES TABLEAUX

	Page
L'INDUSTRIE DU TEXTILE ET LES INDUSTRIES UTILISATRICES	
2.1 Principaux indicateurs : industrie du textile et industries utilisatrices 1988	8
2.2 Définition de l'industrie du textile aux fins de la réduction des tarifs proposée	9
2.3 Marché canadien apparent des textiles 1984-1988	11
2.4 Statistiques sommaires pour les textiles 1984-1988	19
2.5 Marché canadien apparent des vêtements 1984-1988	22
2.6 Statistiques sommaires pour les vêtements 1984-1988	26
LE CADRE INTERNATIONAL	
3.1 Indices de production : textiles et vêtements	32
3.2 Textiles et vêtements : croissance des importations du Canada, selon la provenance 1963-1987	36
3.3 Canada/É.-U. : régimes de LVE de l'AMF IV pour les textiles et les vêtements	42
3.4 Canada/É.-U. - 1988 : comparaison des taux d'utilisation des limitations des importations de textiles par les «quatre principaux fournisseurs»	43
LA COMPARAISON DES TARIFS	
4.1 Système harmonisé (SH) chapitre 51 - laine, poils fins ou grossiers; fils et tissus de crin; échantillon de positions, sous-positions et numéros tarifaires	50
4.2 Structure tarifaire sur les textiles du Canada	55
4.3 Structures tarifaires sur les textiles de la CEE et du Japon	56
4.4 Structure tarifaire sur les textiles des États-Unis	57
4.5 Calcul illustrant les taux réels de protection tarifaire (TRP)	60

	Page
4.6 Taux NPF et taux réels de protection tarifaire (TRP) : textiles et vêtements, Canada 1988	60
4.7 Taux NPF moyens : Canada-É.-U. 1988	67
 LES OPTIONS DE RÉDUCTION DES TARIFS PROPOSÉES LORS DES AUDIENCES PUBLIQUES	
5.1 Options indicatives de réduction des tarifs	70
5.2 Comparaison des changements économiques cumulatifs d'ici l'an 2000 découlant des options indicatives de réduction des tarifs	73
5.3 Avantages nets des réductions tarifaires indicatives	76
 LES IMPLICATIONS DES RECOMMANDATIONS	
7.1 Recommandations sur les tarifs faites par le Tribunal : taux NPF moyens	90
7.2 Comparaisons de changements économiques pour l'industrie du textile 1990-2000	93
7.3 Avantages nets des réductions tarifaires recommandées	95
7.4 Répartition des avantages nets des réductions tarifaires recommandées par région	96

LISTE DES SIGLES

ALÉ	Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis
AMF	Arrangement multifibres
BNT	Barrières non tarifaires
c.a.f.	Coût, assurance, fret
CANSIM	Système canadien d'information socio-économique
CE(12)/CEE	Communauté économique européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CTCI	Classification type pour le commerce international
CTI	Classification type des industries
EPC	Économie à planification centrale
f. à b.	Franco à bord
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ICMV	Institut canadien des manufacturiers du vêtement
ICT	Institut canadien des textiles
ISTC	Industrie, Science et Technologie Canada
LVE	Limitation volontaire des exportations
NCM	Négociations commerciales multilatérales (Ronde Uruguay)
NPF	Nation la plus favorisée
OCRI	Office canadien pour un renouveau industriel
ONU	Nations Unies
OST	Organe de surveillance des textiles (du GATT)
RDM	Reste du monde, Canada et États-Unis non compris
SH	Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises
TCCE	Tribunal canadien du commerce extérieur
TRP	Taux réel de protection tarifaire
USITC	United States International Trade Commission

ANNEXES

Annexe A

Monsieur John Coleman
Président
Tribunal canadien du
commerce extérieur
Immeuble Journal sud
365, avenue Laurier ouest
19^e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 0G5

Monsieur,

Je vous écris, conformément à l'article 19 de la Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur, pour demander au Tribunal canadien du commerce extérieur de fournir un avis sur l'intention du gouvernement de réduire progressivement, sur une période de 10 ans à compter du 1^{er} avril 1990, les tarifs sur les fibres, les fils et les tissus textiles à des niveaux comparables à ceux d'autres pays industrialisés, plus particulièrement les États-Unis.

Comme vous le savez, j'ai annoncé, le 22 mars dernier, un programme à trois volets prévoyant des mesures de dégrèvement tarifaire dans le but de raffermir la compétitivité des industries canadiennes du textile et du vêtement sur le marché intérieur. Ce projet englobait six programmes de remise des droits de douane, prévoyait la réduction des tarifs à l'égard de 13 tissus spéciaux qui ne sont pas fabriqués au Canada, et visait à mettre sur pied un programme de réduction des tarifs sur les textiles pour les ramener progressivement, c'est-à-dire sur 10 ans à compter de 1990, aux niveaux appliqués par d'autres pays industrialisés. Lorsque ces mesures ont été annoncées, j'ai indiqué que le gouvernement demanderait au TCCE d'analyser les retombées économiques de cette décision et lui demanderait son avis au sujet des niveaux et de l'échéancier de ces réductions tarifaires.

Les tarifs canadiens sur les textiles sont pratiquement deux fois plus élevés que ceux imposés par la plupart des pays industrialisés, y compris notre principal partenaire commercial, les États-Unis. En règle générale, les tarifs sur les fils et les tissus, plus particulièrement sur ces derniers, ont presque toujours été maintenus à des niveaux élevés dans le but de protéger l'industrie canadienne du textile qui, depuis de nombreuses années, doit faire face à la très vive concurrence exercée par les importations.

Cependant, vu que ces matières premières représentent une part importante du coût de fabrication du produit fini, cette stratégie a eu pour effet de faire augmenter les frais assumés par l'industrie du vêtement, par les nombreuses industries utilisatrices qui se servent des textiles dans le cadre de leurs activités, et par les consommateurs.

Habituellement, les tarifs frappant les matières premières utilisées par les fabricants canadiens sont moins élevés que ceux appliqués aux produits finis, assurant ainsi un niveau raisonnable de protection effective à chaque étape du processus de fabrication. Cet élément de relativité n'existe pas dans les secteurs du textile et du vêtement; par exemple, les tarifs sur les vêtements, qui constituent le produit fini, sont à peu près les mêmes que pour bon nombre de tissus utilisés dans la fabrication de ces vêtements. On ne le retrouve pas plus

dans d'autres secteurs qui dépendent des matières premières textiles; dans bien des cas, le tarif sur le produit fini est en réalité moins élevé. En raison de cette structure tarifaire, les industries utilisatrices sur le marché canadien sont désavantagées au point de vue concurrence par les importations de produits finis.

Par ailleurs, en raison des mesures adoptées par les producteurs canadiens de textiles pour accroître les économies d'échelle grâce à la rationalisation des séries de produits, l'industrie du vêtement utilise de plus en plus des tissus importés aux styles et coupes variés pour maintenir sa part du marché au Canada.

Ces facteurs font ressortir la nécessité de réduire les tarifs sur les textiles de manière à les faire correspondre davantage à ceux d'autres pays industrialisés. Une telle mesure devrait tenir compte des changements importants qui seront apportés aux ententes commerciales conclues par le Canada, plus précisément en ce qui a trait à la mise en oeuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et aux négociations commerciales multilatérales qui se déroulent actuellement.

La réduction des tarifs devrait être mise en oeuvre en tenant compte de l'importance de l'industrie nationale du textile pour l'économie canadienne. Elle devrait correspondre aux efforts permanents de l'industrie du textile qui, par le biais d'importantes immobilisations et de la rationalisation de la production, tente d'accroître sa viabilité et de s'adapter au contexte commercial international. Les tarifs devraient également être réduits en fonction du rôle important que joue l'industrie sur le bien-être économique de bon nombre de localités canadiennes.

Dans le cadre de l'examen de la réduction progressive, sur une période de 10 ans à compter du 1^{er} avril 1990, des tarifs canadiens sur les fibres, les fils et les tissus textiles à des niveaux comparables à ceux d'autres pays industrialisés, plus particulièrement les États-Unis, le Tribunal devra préciser si lesdites réductions doivent être appliquées plus ou moins rapidement, ou pas du tout, à certains secteurs. Je demande donc au Tribunal de tenir des audiences pour recueillir le point de vue de toutes les parties intéressées avant de préciser les modalités des réductions tarifaires.

Plus particulièrement, je demande au Tribunal :

- d'évaluer les retombées économiques de la réduction des tarifs sur les textiles canadiens à des niveaux comparables à ceux de nos principaux partenaires commerciaux du monde industrialisé;
- de formuler des recommandations sur le niveau et l'échéancier de la réduction des tarifs afin de maximiser les gains économiques du Canada sans imposer de contraintes excessives aux fournisseurs canadiens de produits textiles, et d'indiquer s'il existe des produits textiles spécifiques pour lesquels les tarifs ne devraient pas être réduits;
- de formuler des recommandations précises sur le niveau ultime des réductions tarifaires proposées au cours des 10 prochaines années, en tenant compte des objectifs du Canada dans le cadre de la Ronde Uruguay, à l'intérieur des négociations commerciales multilatérales (NCM) qui se déroulent actuellement;
- d'effectuer des recommandations sur l'échéancier de la réduction des tarifs, en précisant si les tarifs sur certains tissus et fils peuvent être accélérées sans causer de préjudice aux producteurs de textiles;

- de faire des recommandations sur la portée des réductions bilatérales accélérées des tarifs sur les textiles dans le cadre de l'Accord de libre-échange conclu avec les États-Unis;
- de préciser la relativité qui devrait exister à l'égard de la protection tarifaire nécessaire aux diverses étapes de la chaîne de fabrication (c'est-à-dire des fibres et des fils jusqu'aux produits finis en passant par le tissu) et de formuler des recommandations à cet effet.

Je vous serais reconnaissant de me faire parvenir le rapport du Tribunal au plus tard le 31 décembre 1989.

Veuillex agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Michael H. Wilson

(traduction non officielle)

Annexe B

PERSONNEL DU TRIBUNAL

Fonction/sujet

I DIRECTION DE LA RECHERCHE

Directeurs

R.W. Erdmann	Directeur exécutif
P. Welsh	Directeur de projet et tarifs
J.A. Greig	Industrie et économique
M.H. Walsh	Préoccupations internationales et commerce
D.C. Featherstone	Économique
S. Shainfarber	Industrie (préoccupations et textiles de consommation)

Gestionnaires

K. Besharah*	Industrie
P.J. Bowden**	Tarifs
T.A. Geoghegan**	Industrie
M. Olivier	Industrie
G. Pillai	Industrie (préoccupations)
D. Poirier**	Industrie
A. Renaud	Industrie

Agents de la recherche et économistes

P. Alferts*	Industrie
D. Allen	Industrie
R. Cameron**	Économique et commerce
D. Chatterson	Industrie
N. Hlaigh*	Industrie
D. Kemp**	Tarifs
R. Lortie*	Industrie
J. Macalusso*	Industrie
A. Mahli	Commerce
B. Mann*	Industrie
D. Maxwell*	Industrie
P. Rakowski**	Industrie
J. Scholey*	Industrie
D. Shires**	Industrie et commerce
I.H. Uhm	Économique
P. Webber*	Industrie (préoccupations)

Statistiques

N. Burroughs
R. Kroeker
R. Larose**
S. MacEachern
G. Richard**
M. Saumweber**

* Contrat temporaire ou contrat de détachement.

** Agents impliqués pour la durée de l'enquête.

II SECRÉTARIAT

Secrétaire

R.J. Martin

Greffé

N. Pelletier
J. Rumball
M. Hay
L. Pharand

Secrétaire-adjointe et greffier
Agent de planification et des auditions
Commis à l'inscription et à la distribution
Commis à l'inscription et à la distribution

Révision et publication

M. Célineau
L. Assad
M. Henri
L. Tremblay
L. Kirkwood

Rédacteur-réviseur en chef
Rédacteur-réviseur
Rédacteur-réviseur
Rédacteur-réviseur
Éditique

Unité de traitement de textes

D. Lefebvre
D. Matchem
L. McCreath

Bibliothèque

L. McPhail

Service des dossiers

L. Cyr

Finances

J. Grégoire

III SERVICES JURIDIQUES

L. Sabourin-Hébert, c.r.

Avocat général